

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO**

**Os Elegíveis Não Cobertos: uma Reflexão Sobre o
Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais**

ELISA ALONSO MONÇORES
matrícula nº 108019185

ORIENTADOR: Prof. Marcelo Jorge de Paula Paixão

Janeiro 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO**

**Os Elegíveis Não Cobertos: uma Reflexão Sobre o
Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais**

ELISA ALONSO MONÇORES
matrícula nº 108019185

ORIENTADOR: Prof. Marcelo Jorge de Paula Paixão

Janeiro 2012

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade da autora.

AGRADECIMENTOS

Como não poderia deixar de ser, agradeço primeiramente a Deus e Meishu-Sama e aos meus antepassados pela permissão de concluir mais essa importante etapa em minha vida. Nem um passo teria sido possível sem Sua proteção e cuidado ao dirigir meu ser.

Sou profundamente grata a minha mãe, Mônica, e a seu incomensurável amor, que a fez direcionar seu tempo e energia ao auxílio não apenas, mas principalmente, emocional à conclusão desse trabalho, exercendo uma função que mais ninguém poderia exercer de maneira tão carinhosa e firme ao mesmo tempo. Agradecimento especial também a meu pai, Leonardo, por todo o estímulo, incentivo e claro orgulho e satisfação que demonstra a cada mínima conquista por mim alcançada. Ao meu irmão Gabriel, muito obrigada por sua alegria e companheirismo que, mesmo sem saber, me fez muitas vezes ganhar o dia e ter forças para seguir em frente.

Ao meu amor, Guilherme, muito obrigada pela compreensão da ausência nos momentos mais difíceis de elaboração deste e de outros projetos os quais já vivenciamos. Todo o amadurecimento que experimentamos juntos ao longo destes anos de tamanhas mudanças foi fundamental também ao meu crescimento acadêmico e profissional, que teria sido incompleto sem seu olhar crítico e nossas conversas tão produtivas.

Faltam-me palavras e habilidade o suficiente para agradecer profunda e sinceramente ao meu querido orientador, professor Marcelo Paixão. A ele, meus sinceros agradecimentos por toda sua disponibilidade e atenção dedicadas a elaboração dessa monografia. Muito obrigada pelo entusiasmo e por acreditar em meu potencial. Obrigada pela confiança e por doar a este trabalho um pouco de sua capacidade privilegiada em investigar e interpretar os fenômenos sociais e a economia política que os cercam. Muito da cientista social ainda em formação que sou se deve a seu exemplo de inquietude e curiosidade perante tais fenômenos.

Muitíssimo obrigada a querida Irene Rossetto, a melhor amiga para se ter ao lado nas horas em que parece que tudo vai dar errado. Além de todo o auxílio técnico, principalmente com os microdados, sua predisposição em ajudar no que fosse necessário me foi imprescindível para a elaboração deste trabalho. Uma verdadeira companheira pessoal e acadêmica.

Gostaria de agradecer também a toda a equipe do LAESER (Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais) pelo companheirismo e

aprendizado. Obrigada especialmente a Elaine e Dani por compartilharem comigo suas dúvidas e risadas, estamos todas aprendendo juntas.

Obrigada aos meus amados amigos e colegas de faculdade Ana Thereza, Graciele, Liana e Diego. Os quatro participaram direta ou indiretamente de todos os momentos marcantes da minha vida nos últimos quatro anos – incluindo a elaboração desta monografia. O Instituto de Economia (IE) que eu conheço e que hoje tem para mim um ar de lar, jamais teria sido o mesmo sem as nossas intermináveis e divertidas conversas sobre quaisquer assuntos, fossem eles econômicos ou não.

Agradeço ao IE, seus funcionários e professores por todo o aprendizado e dedicação. Obrigada em especial à professora Denise Gentil, que muito contribuiu a minha formação, despertando em mim uma capacidade analítica crítica e a vontade de transformar a sociedade em que vivemos.

Obrigada a Lidiana, a irmã que a vida me trouxe. Seu amor ao Serviço Social e sua vontade de transformação me inspiram e me fazem ter vontade de fazer deste mundo um lugar melhor para se viver.

Obrigada a todos os meus amigos e familiares que direta ou indiretamente estiveram envolvidos neste trabalho, fosse prestando algum tipo de ajuda, ou simplesmente torcendo pelo meu êxito. O carinho de todos foi elemento fundamental para que eu chegasse até aqui. Por fim, muito obrigada a minha querida avó Ninita, que esteve sempre presente em cada segundo de elaboração deste e de todos os outros projetos da minha vida.

RESUMO

Desde 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) figura como a principal estratégia do Governo Federal de combate à pobreza e à extrema pobreza. Trata-se de um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) e atualmente assiste a mais de 12,5 milhões de famílias brasileiras.

O PBF atua como uma política social focalizada e restrita a um teto orçamentário intransponível, situação responsável pelo surgimento de uma singular categoria: as famílias elegíveis não cobertas. Essas são famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do programa, mas que, devido à restrição de orçamento a ele imposta e a seus métodos de focalização, permanecem excluídas do mesmo.

Esta monografia tem por objetivo o estudo desse grupo específico da população elegível ao PBF. A hipótese central do trabalho é que o PBF não é um direito e que, portanto, não atende a todas as famílias que dele necessitam.

Realiza-se assim uma reflexão teórica acerca dos possíveis efeitos da focalização e do desenho institucional adotado pelo programa sobre o grupo das famílias beneficiárias e das famílias elegíveis não cobertas, além de uma análise exploratória dos microdados da base do PBF, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Após percorrer tal discussão, conclui-se que o PBF é bem-sucedido, em certo aspecto, principalmente por estender a assistência social a uma quantidade tão expressiva de famílias, sendo capaz de promover a inclusão dessa população no sistema de proteção social brasileiro.

Contudo, sua não garantia legal como um direito acarretou que, em março de 2011, houvesse 2.232.322 de famílias na base do CadÚnico que atendiam aos critérios de pobreza e extrema pobreza definidos pelo PBF e que, ainda assim, não recebiam o benefício.

Os resultados gerais do trabalho apontam que a focalização alcança êxito em sua busca pelo “mais pobre dentre os pobres” e que os métodos utilizados pelo PBF são capazes de identificar principalmente as famílias pobres que habitam as áreas mais carentes de serviços básicos.

Porém, também é constatado que os indicadores socioeconômicos do grupo das famílias elegíveis não cobertas tampouco se mostraram satisfatórios em termos de condições de vida e de níveis de escolaridade, por exemplo. Assim, pode-se dizer que, os elegíveis não cobertos não desfrutam nem de uma prestação serviços adequada, nem do benefício monetário.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 - AS POLÍTICAS SOCIAIS E A DESMERCANTILIZAÇÃO DO TRABALHO	8
INTRODUÇÃO	8
1.1 O SISTEMA AUTO-REGULÁVEL E A MERCANTILIZAÇÃO DO TRABALHO	9
1.1.1 A ordem auto-regulável de mercado	9
1.1.2 A mercadoria trabalho segundo Karl Polanyi.....	10
1.2 A DESMERCANTILIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO E OS REGIMES DE <i>WELFARE STATE</i>	11
1.2.1 A garantia dos direitos sociais e a desmercantilização	11
1.2.2 Os três regimes de welfare state.....	13
1.3 A SOCIEDADE SALARIAL E A NOVA QUESTÃO SOCIAL.....	16
1.3.1 A desfiliação e a sociedade salarial	16
1.3.2 Os supranumerários e a nova questão social.....	17
CONCLUSÃO	19
CAPÍTULO 2 – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	21
INTRODUÇÃO	21
2.1 A CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	21
2.1.1 Seguro Social: A Proteção Social no Brasil antes de 1988.....	21
2.1.2 A Constituição de 1988 e a Seguridade Social	23
2.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	26
2.2.1 Breve histórico do Programa Bolsa Família.....	26
2.2.2 Critérios de Elegibilidade, Benefícios e Condicionais	27
2.2.3 O Cadastro Único.....	29
2.3 O BOLSA FAMÍLIA E A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS.....	31
2.3.1 A focalização do PBF e sua defesa como meta	31

2.3.2 As divergências sobre o modelo dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)	32
2.3.3 A questão das portas de saída.....	36
CONCLUSÃO	38
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS ELEGÍVEIS NÃO COBERTOS	39
INTRODUÇÃO	39
3.1 METODOLOGIA.....	39
3.2 RESULTADOS	42
3.2.1 Grandes Regiões e Unidades da Federação (UFs).....	42
3.2.2 Perfil dos grupos estudados	49
3.2.3 Acesso a serviços básicos	55
CONCLUSÃO	59
CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

INTRODUÇÃO

Os anos de 1990 representam no Brasil o marco da implantação das primeiras experiências de programas de transferência de renda. Ao longo desta última década, houve um crescimento exponencial de programas locais de transferência de renda condicionada. Em 1996 foi lançado o primeiro programa a nível federal neste sentido: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Em 2002, sete programas federais coexistiam no país, atuando com múltiplos critérios, condicionalidades e, por vezes, públicos-alvo sobrepostos. No ano de 2003, iniciou-se finalmente um processo de unificação de tais programas, através da criação do Programa Bolsa Família (PBF) (COTTA & PAIVA, 2010).

Desde então, o PBF se traduz reconhecidamente como a principal estratégia do Governo Federal de combate à pobreza e à pobreza extrema, tendo sido alvo de intensos estudos, debates e críticas. Entretanto, independentemente do posicionamento político ou teórico que se assuma a respeito do programa, é inegável sua relevância tendo em vista a escala por ele atingida: atualmente, o PBF assiste a mais de 12,5 milhões de famílias.

Dessa forma, é uma das maiores políticas sociais brasileiras em termos de quantidades de beneficiários, superado somente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), entendido como universal e que, portanto, a princípio cobriria toda a população do país, a educação pública, e a previdência social (SOARES & SÁTYRO, 2010, p 33).

Dentre os temas debatidos no âmbito do PBF, destaca-se como assunto recorrente na literatura a possibilidade da garantia do benefício concedido pelo programa como um direito social. Tendo em vista que ele se trata de uma política social focalizada e restrita a um teto orçamentário intransponível, definido antes mesmo da real identificação do seu público-alvo, surge no debate uma singular categoria: **as famílias elegíveis não cobertas**.

Estas são famílias que atendem perfeitamente aos critérios de elegibilidade estabelecidos, sendo, a princípio, tão pobres quanto todas as famílias beneficiárias. Contudo, por conta da restrição orçamentária imposta ao PBF e pelo fato dele não estar previsto em lei como um direito, as mesmas permanecem à margem, excluídas do programa.

O objetivo deste trabalho é o estudo dessa parcela específica da população elegível ao PBF. Partindo-se da hipótese de que o PBF não é um direito e que, portanto, não atende a todas as famílias que dele necessitam, a intenção é traçar um perfil das famílias elegíveis não cobertas: identificar quantas são, onde vivem e quais são suas características socioeconômicas.

Porém, tentando ir além da mera descrição, coloca-se também como meta a investigação dos efeitos da focalização e do desenho institucional adotado pelo programa sobre os dois grupos de populações elegíveis, isto é, o grupo das famílias beneficiárias e das elegíveis não cobertas, principalmente no que concerne à promoção do acesso de ambos os grupos à proteção social e a direitos e benefícios *desmercadorizantes*.

Para tal, serão utilizados argumentos de natureza teórica, construídos a partir da revisão de bibliografia realizada ao longo do trabalho, e prática, através de uma análise exploratória dos microdados contidos na base de dados do PBF, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Tendo em vista tais objetivos, a monografia foi dividida em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro deles introduz o debate sobre a importância das políticas sociais em um contexto de mercantilização dos serviços e do trabalho em uma economia capitalista. Nesse capítulo serão apresentadas as ideias de Karl Polanyi (1944) sobre como o trabalho se torna uma mercadoria fictícia em face de um projeto de mercado autoregulável e, junto destas, a visão de Gosta Esping-Andersen (1991) acerca da possibilidade de *desmercantilização* do trabalho e dos serviços a partir da garantia dos direitos sociais. Esta primeira parte é encerrada com Robert Castel (1995) e sua discussão sobre a sociedade salarial e a nova questão social que emerge na contemporaneidade.

O segundo capítulo trata especificamente do PBF e dos debates que cercam seu modelo institucional enquanto um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Dessa forma, o capítulo se inicia com um histórico conciso sobre a proteção social brasileira antes e depois da Constituição Federal de 1988. Em seguida, é feita uma apresentação das características básicas do Bolsa Família: seus critérios, condicionalidades e o CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais). A discussão é encerrada com uma seção que expõe as visões mais relevantes presentes na literatura sobre o PBF no que concerne a focalização do programa e seus instrumentos, bem como algumas consequências do modelo de PTRC adotado.

O terceiro e último capítulo consiste na apresentação dos resultados da análise exploratória de dados das famílias beneficiárias e elegíveis não cobertas, além da apresentação da metodologia e de uma análise conjunta dos resultados.

Por fim, a monografia é encerrada com uma conclusão, em que é realizada uma síntese das ideias debatidas.

CAPÍTULO 1 - AS POLÍTICAS SOCIAIS E A DESMERCANTILIZAÇÃO DO TRABALHO

INTRODUÇÃO

A predominância entre os economistas dos ideais liberais de não intervenção estatal no sistema de mercado acaba por gerar a enganosa noção na Ciência Econômica de que apenas as “leis naturais do mercado” bastariam para garantir a coesão social. Porém, a experiência histórica demonstra que dificilmente os mecanismos de mercado da oferta e demanda seriam suficientes para assegurar a sobrevivência de grande parte das populações em padrões mínimos de dignidade¹.

O objetivo deste capítulo é construir uma reflexão acerca dos motivos pelos quais se fazem necessários os mecanismos de solidariedade social e, portanto, também as modernas formas de políticas sociais, em um ambiente econômico em que o trabalho tornou-se ele próprio uma mercadoria, e por tanto, sujeito às leis do mercado. O debate desenvolvido possui como eixo central a ideia da desmercantilização da força de trabalho, e como a mesma pode atuar sob variados graus em uma sociedade de mercado.

O capítulo está dividido em três seções, cada qual dedicada a igual número de autores que debateram os pontos de encontro e tensão entre a vida econômica e a vida social. A primeira delas apresenta a forma pela qual, segundo Karl Polanyi (1944), a partir de um projeto de mercado auto-regulável, o trabalho transformou-se em mercadoria e os limites desta *grande transformação*. A seção subsequente retrata quais seriam os diferentes modelos possíveis de *welfare state*, de acordo com a visão de Gøsta Esping-Andersen (1991), e como tais modelos poderiam levar aos diferentes graus de desmercantilização do trabalho. Por fim, a terceira seção recorre a Robert Castel (1995) e a noção de que, na contemporaneidade, instaura-se uma sociedade salarial, cujo maior desafio é inserir em sua estrutura de proteção social os “invalidados pela conjuntura”, aqueles a quem o sistema capitalista de mercado expulsou do mundo do trabalho.

¹ Desde Adam Smith (1776), tornou-se predominante entre os economistas a ideia de que a chave para a prosperidade econômica e o bem-estar social estaria na livre atuação das forças de mercado. Uma vez garantida a livre concorrência, bastaria que todas as pessoas agissem de maneira a maximizar seus próprios ganhos para que, a partir de então, os mecanismos de mercado pudessem agir no sentido de assegurar a coesão social. Tais conceitos seriam a base do Liberalismo Econômico.

1.1 O SISTEMA AUTO-REGULÁVEL E A MERCANTILIZAÇÃO DO TRABALHO

1.1.1 A ordem auto-regulável de mercado

Uma economia de mercado em seu primeiro formato teórico pode ser definida como um sistema guiado exclusivamente pelos preços vigentes no mercado. Isto significa que, hipoteticamente, nele não haveria interferências externas de qualquer ordem e que toda e qualquer regulação existente seria fruto do próprio mercado, capaz de organizar, através do sistema de preços, o conjunto das decisões dos agentes econômicos, bem como o modo ótimo de organização da vida social em seu conjunto. Daí a denominação de Karl Polanyi (1944) de que este seria um sistema de mercado auto-regulável.

Neste mercado auto-regulável, supõe-se que toda produção se destina para a venda e que toda a renda existente, por sua vez, provém desta venda. Logo, surge uma situação na qual a produção e a distribuição dos bens ficam a cargo do mercado, e todos os preços são resultantes de um ambiente em que eles próprios possuem a liberdade de se auto-regularem, através da oferta e da demanda dos bens e serviços. Esta economia necessariamente precisa de agentes que visem maximizar seus ganhos monetários, de forma que todos participem deste sistema de mercado.

O projeto de um mercado auto-regulável também possui como pressuposto que não haverá qualquer força contrária externamente à consolidação dos mercados, de forma que medidas políticas ou econômicas que regulem a formação dos preços devem ser ao máximo evitadas. Deste ponto de vista, seriam bem-vindas apenas ações que visassem assegurar o bom funcionamento da auto-regulação, mas jamais aquelas cujo caráter influenciasse a condição do mercado de único formador de preços.

A partir do momento em que o sistema econômico está sendo governado pelo mercado, têm-se que toda a sociedade é conduzida como um mero acessório do mesmo. Assim, segundo Polanyi, “ao invés da economia estar inserida em relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico” (POLANYI, 1944, p. 74).

Contudo, o autor aponta que a existência de tal situação não é factível em sua totalidade. Para ele, a ideia de mercado auto-regulável nada mais era do que uma ilusão, visto que tal instituição jamais seria capaz de garantir a coesão social de maneira plena. Ela legaria ao povo comum uma condição de desproteção social tão alarmante que poderia atuar até mesmo como a responsável pela extinção dos seres humanos. Ou então, ao contrário, antes

que isso pudesse acontecer, faria com que os próprios homens criassem métodos para se proteger de tamanha destruição. Assim, a própria auto-proteção da sociedade, por sua vez, desorganizaria a estrutura econômica vigente, prejudicando sua ordem e, por conseguinte, a auto-regulação.

1.1.2 A mercadoria trabalho segundo Karl Polanyi

Para Polanyi (op. cit) uma consequência fundamental da auto-regulação é o surgimento de um mercado para cada um dos componentes da indústria. Este efeito deriva da necessidade já mencionada de que toda a produção deste sistema se direciona para a venda e que, portanto, os preços devem ser tomados no mercado como forma básica de funcionamento do mecanismo. Assim, o trabalho, a terra e o dinheiro, enquanto componentes da indústria, também passam a possuir preços dados no mercado, que são chamados de salário, aluguel e juros, respectivamente.

Segundo aquele autor (op. cit), isto faz da sociedade uma “sociedade de mercado”, uma vez que se encontraria subordinada às exigências da esfera econômica dos mercados. Logo, entender o trabalho e a terra como mercadorias – definidas pelo autor como objetos produzidos para a venda no mercado – é condenar a própria essência social às leis do mercado, sujeita às variações da oferta e da demanda, uma vez que os mesmos são fundamentalmente “os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual eles existem” (POLANYI, 1944, p. 84).

Contudo, segundo a definição de Polanyi, o trabalho, a terra e o dinheiro não são mercadorias de fato. Tomando-se como conceito de mercadoria o descrito acima, objetos produzidos para a venda no mercado, fica claro o motivo de tal afirmação, dado que nem o trabalho, a terra, ou o dinheiro podem, na realidade, ser produzidos. E ainda que o fossem, certamente sua função prioritária não é a venda. Logo, a conceituação de tais elementos enquanto mercadoria seria puramente fictícia.

Trabalho é apenas um outro nome dado a atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para a venda, mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido, apenas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. (POLANYI, 1944, p. 85)

Porém, a despeito de tal ficção, em uma economia capitalista de mercado, esses elementos acabam por ser comprados e vendidos, adquirindo preços que, caso sofram qualquer influência regulatória externa, podem alterar a auto-regulação. Entretanto, esta situação na qual o mecanismo de mercado é o único regulador da vida dos seres humanos e do ambiente no qual eles vivem torna-se perversa quando analisadas as consequências que podem acarretar.

Em especial no caso da mercadoria trabalho, ou da mercadoria “força de trabalho”, o aval dado ao mercado para que a mesma seja comprada e vendida de acordo com as necessidades da auto-regulação, e utilizada na quantidade em que lhe convier, se configura como um total descaso com o homem que está por trás de tal representação. Abandonar os homens a sua própria sorte, sujeitos aos movimentos e vontades do mercado, levaria a degradação da espécie. A fome, a criminalidade e a falta de proteção de maneira geral, conduziriam os homens comuns, que dependem da venda de sua força de trabalho para a sobrevivência, à morte.

Cabe ressaltar que tais efeitos prejudicariam não apenas os trabalhadores, mas também o próprio sistema capitalista, a partir do momento em que os custos de reposição, ou ainda de manutenção desta força de trabalho, poderiam elevar-se ao ponto de prejudicar sua ordem. Por isso, tornam-se necessárias iniciativas, dentro do próprio sistema capitalista, que desvinculem, em algum grau, o caráter do trabalho enquanto mercadoria e que promovam minimamente a proteção social às massas populacionais, sejam com o efetivo objetivo de garantir maior bem-estar aos trabalhadores ou ainda proporcionando uma reafirmação da ordem capitalista.

1.2 A DESMERCANTILIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO E OS REGIMES DE WELFARE STATE

1.2.1 A garantia dos direitos sociais e a desmercantilização

Segundo Esping-Andersen (1991) para se entender a forma de atuação de um regime que promova a *desmercantilização*, é fundamental a percepção de um elemento que se faz circunscrito a toda a discussão: a **garantia dos direitos sociais**.

De acordo com o autor, a introdução dos direitos sociais modernos na sociedade contemporânea permite um relaxamento da condição do trabalhador assalariado visto como uma mercadoria. Assim, a *desmercadorização* ocorre toda vez que é permitido a uma pessoa a

condição de assegurar sua sobrevivência sem que a mesma dependa do mercado. Quando a garantia do recebimento de um serviço está prevista em lei como um direito social e não mais se depende da venda da força de trabalho para se propiciar as condições mínimas de vida, pode-se dizer que está havendo um processo de *desmercantilização*, tanto dos serviços quanto do trabalho.

Contudo, o fato de simplesmente haver um regime de previdência, ou ainda de assistência social, não configura necessariamente que haja *desmercadorização*. Tal processo só irá se estabelecer se de fato for rompida, em alguma escala, a dependência dos indivíduos para com os mecanismos de mercado. Assim, mesmo que haja a assistência, se em sua configuração ela for responsável por manter a dependência das pessoas em relação ao mercado, obviamente nela não se verifica o *status* da *desmercantilização*.

Esping-Andersen (op. cit) identifica três diferentes maneiras com que os direitos *desmercadorizados* se apresentaram nos *welfare states* modernos (Estados de Bem-Estar Social). Nos sistemas de *welfare state* que possuem majoritariamente a assistência como referência, normalmente os direitos se encontram associados à comprovação da necessidade do mesmo, se manifestando por atestados de pobreza e benefícios reduzidos. Este sistema está diretamente relacionado com que o autor classifica como um *welfare state* “liberal”, e será visto com um pouco mais de detalhes na próxima subseção.

Outro modelo recorrente na experiência histórica mundial é aquele que se baseia na previdência social-estatal, também chamado de *Bismarckiano*². No modelo *Bismarckiano*, há contribuição compulsória por parte dos trabalhadores das empresas do setor privado e do Estado à Seguridade Social, funcionando como um seguro social a ser resgatado quando não mais se trabalhar ou na ocasião de imprevistos, tais como o desemprego ou o adoecimento inesperado. Contudo, a base deste modelo está alicerçada no mercado de trabalho, uma vez que grande parte dos benefícios por ele proferidos possuem origem contributiva. Subentende-se, por tanto, que haja vínculos formais de trabalho para que os assistidos possam ter acesso aos mecanismos de proteção social.

Desta forma, não se pode dizer que um sistema *Bismarckiano* de proteção seja fortemente *desmercadorizante*, ao passo que sua estrutura pressupõe a existência do mercado de trabalho.

O terceiro modelo mostra-se aparentemente como o mais *desmercantilizante* de todos. Entretanto, segundo Esping-Andersen (op. cit), esta posição deve ser analisada com cuidado,

² Modelo alemão de proteção baseado no seguro social criado por Otto von Bismark na segunda metade do século XIX.

visto que nem sempre um maior grau de solidariedade social pode ser entendido como um reflexo de um grande desincentivo ao mercado. Trata-se do modelo *Beverigiano*³.

No modelo de Beveridge, os “benefícios são básicos e iguais para todos, independente de ganhos, contribuições ou atuação anteriores no mercado”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103). Nele há o princípio do universalismo, em que não se precisa comprovar a pobreza ou contribuir para a seguridade social corporativista. Assim, os cidadãos possuem direitos muito próximos, a despeito de sua classe ou posição no mercado. Há, portanto, neste modelo, uma igualdade de *status*.

Porém, apesar de se constituir em um sistema mais solidário, o autor destaca que são raros os casos em que a qualidade dos benefícios desse modelo se torna alta o suficiente para que se configurem como uma alternativa de fato à opção de ofertar a força de trabalho ao mercado. Isto leva à posição defendida por Esping-Andersen(1991) do que seria um *welfare state* verdadeiramente *desmercadorizante*.

Uma definição mínima deve envolver a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessário. Tendo em mente esta definição, poderíamos requerer de um seguro doença a que garanta aos indivíduos os benefícios correspondentes a ganhos normais, e o direito de ausentar-se, com uma comprovação mínima de impedimento médico, durante o tempo que o indivíduo considerar necessário. (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.103)

Logo, o quadro necessário para que um Estado de Bem-Estar social realmente *desmercantilize* o trabalho é que haja condições efetivas para que o indivíduo pare de trabalhar quando julgar conveniente, de forma que este ato não acarrete qualquer perda de benefícios ou redução de rendimentos, ou que os leve, na condição de assistidos, a uma situação de estigmatizados socialmente.

1.2.2 Os três regimes de welfare state

De acordo com Esping-Andersen (op. cit), uma análise completa do que seria um *welfare state* deve necessariamente passar por uma investigação sobre como se dão, dentro de determinada sociedade, as relações entre o papel do Estado, do mercado e da família, indo além simplesmente dos direitos e garantias. A partir da experiência histórica, percebe-se que há diferentes combinações em termos qualitativos entre estes três elementos fundamentais no

³ Termo cunhado a partir do Relatório Beveridge de 1942, encomendado pelo governo inglês ao economista Sir.Willian Beveridge. Nele, Beveridge propõe um desenho de política de libertação das pessoas da pobreza. (Delgado *et al*, 2008)

arranjo da vida social e econômica. O autor utiliza-se das nuances existentes entre essas combinações para classificar os regimes de *welfare state*.

Primeiramente, ele conceitua o que seria um *welfare state* “liberal”. Para Esping-Andersen (op. cit), neste grupo há predominância da assistência social, geralmente na forma de transferências de renda, àqueles que são **comprovadamente** pobres, fazendo-se necessária a existência dos atestados de pobreza e testes comprobatórios. Neste tipo de regime, frequentemente associa-se o recebimento de um benefício do Estado a regras restritas e a um estigma social, sendo o patamar dos recebimentos tipicamente baixo. Logo, no *welfare state* liberal, a maior parte dos assistidos seriam famílias de baixa renda, altamente dependentes do Estado, ainda que possuam alguma inserção no mercado de trabalho.

Uma das características desse tipo de *welfare state* é a pouca promoção da *desmercadorização*, pois o regime influencia duplamente a inserção no mercado. Dentro de sua lógica, não apenas se faz necessário que os beneficiários busquem um complemento a sua renda, em face dos reduzidos benefícios concedidos, como também há normalmente incentivos para que se faça parte de esquemas de previdência privada. Seriam exemplos deste tipo de regime os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

Segundo Esping-Andersen (op cit) configura-se como um segundo tipo de regime de *welfare state* aquele experimentado em países como a França, a Alemanha e a Itália, em que a questão dos direitos está fortemente ligada ao corporativismo. Estes seriam *welfare states* “conservadores”, em que comumente se busca a manutenção da diferença de *status* entre as categorias.

A base deste regime é o modelo *bismarckiano*, de forma que a previdência privada não possui papel central. Entretanto, o caráter conservador nele presente está bastante relacionado à Igreja e a defesa da estrutura familiar tradicional. Por consequência, normalmente não fazem parte da previdência social as esposas que não trabalham fora, assim como muitos benefícios direcionados à família funcionam como incentivos à maternidade. Segundo Esping-Andersen (1991), no *welfare state* “conservador” “creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; (...) o estado só interfere quando a capacidade da família servir seus membros se exaure.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

O terceiro e último regime identificado pelo autor é aquele presente principalmente nos países escandinavos, e é o que mais se aproxima a um sistema *beverigiano* de universalismo e de desmercantilização dos direitos sociais. Estes são identificados como regimes de *welfare state* sociais-democratas.

Em sua vertente *beverigiana*, a *socialdemocracia* visa um *welfare state* que promova a igualdade a partir dos melhores padrões de qualidade dos serviços, ao contrário de buscar satisfazer apenas as necessidades mínimas dos cidadãos, conforme acontece, por exemplo, no *welfare state* liberal. De acordo com Esping-Andersen (op. cit), o princípio universalista deste regime chega ao ponto em que os trabalhadores considerados com menor qualificação, empregados em atividades braçais, possuem privilégios idênticos aos chamados assalariados *white-collars* e dos funcionários públicos.

Em oposição ao regime “conservador”, o modelo socialdemocrata não intervém apenas quando a capacidade da família para em se manter definha. Ao contrário, ele busca socializar os custos da família, de forma que acaba por emancipar seus membros não somente do mercado, mas também da dependência familiar.

O regime seria uma particular combinação de liberalismo com socialismo, uma vez que, ao mesmo tempo em que o Estado se responsabiliza por uma alta presença de serviço social, assumindo deveres para com o cuidado das crianças e dos idosos, também acaba por, por exemplo, permitir às mulheres fazerem uma escolha por se inserirem no mercado de trabalho ao invés de assumirem os encargos domésticos. Dessa maneira, protege-se o cidadão ao mesmo tempo em que não se rompe com a lógica capitalista de funcionamento do sistema socioeconômico.

Esping-Andersen (op. cit) destaca que talvez a principal característica do *welfare state* socialdemocrata seja a conjugação por ele promovida entre serviço social e trabalho. Ao mesmo tempo em que o regime garante amplos direitos sociais, também assegura o direito ao trabalho. Contudo, este Estado é certamente muito dispendioso em termos dos custos que acarreta a existência de um sistema extremamente universalista e *desmercadorizante*.

A solução encontrada para se equacionar este problema é a inserção do maior número de pessoas no mercado de trabalho, de forma que se garanta o máximo de rendimentos possíveis, ao mesmo tempo em que as transferências de renda devem ser reduzidas, por consequência da diminuição dos problemas sociais⁴.

Porém, a partir das últimas décadas do século XX, a ideia que seria possível inserir a maior parte da população de forma digna no mercado de trabalho, e assim garantir uma ampla cobertura da proteção social passa a ser questionada. Segundo Robert Castel (1995), a precarização da condição de assalariado e a existência dos supranumerários, os “inúteis para o

⁴ No Brasil, o regime de proteção social não pode ser classificado de forma tão precisa, visto que incorpora tanto elementos bismarkianos quanto liberais e, ainda, algum universalismo, tal como o Sistema Único de Saúde (SUS). Este assunto será discutido de forma mais detida no segundo capítulo.

mundo”, apresenta o que é chamado pelo autor de a “nova questão social”, que será discutida na próxima seção.

1.3 A SOCIEDADE SALARIAL E A NOVA QUESTÃO SOCIAL

1.3.1 A desfiliação e a sociedade salarial

Castel (1995) recorre ao termo “desfiliação” para explicar porque alguns indivíduos são impedidos de se encaixarem na estrutura social. O autor parte do que define como sociabilidade primária.

O conceito de sociabilidade primária faz referência às relações sociais de interdependência e proteção dos indivíduos enquanto membros de uma família ou ainda de uma vizinhança, de modo que não haja interferência de instituições específicas. Ou seja, a definição se refere às sociedades cujos membros se encontram nelas inseridos desde seu nascimento, de forma que reproduzam obrigações e tradições necessárias ao seu reconhecimento enquanto parte da mesma.

Entretanto, deve-se destacar que mesmo nessas sociedades em que a proteção interna aos indivíduos está garantida, por razões de suas relações primárias, ocorreriam situações em que os homens poderiam se ver desprotegidos, ou como coloca o autor, “*desfiliados*”. Casos particulares desta situação seriam, por exemplo, a condição dos órfãos, que não mais encontram proteção no âmbito estritamente familiar, ou ainda o acontecimento de um acidente que retire do indivíduo sua capacidade de continuar fazendo parte desse sistema como alguém útil ao grupo, gerando assim uma situação na qual esta pessoa ainda é dependente da comunidade, mas a mesma não mais dele necessita.

Portanto, a *desfiliação* seria um rompimento com o pertencimento às redes de proteção primária, uma saída do sistema integrado da interdependência comunitária. Segundo Castel (op. cit), “há risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção” (CASTELL, 1995, p. 51) Assim, não fazer parte de qualquer atividade produtiva e se encontrar isolado das relações sociais usuais faz com que os indivíduos sofram os males da desfiliação.

Indo além da simples inserção produtiva, **a condição de assalariado** é o grande marco de status e aceitação social atual. Nos tempos contemporâneos constituiu-se uma “sociedade salarial”, na qual está incluída não mais apenas a classe operária, mas também a alta burguesia, sob a forma dos executivos de grandes empresas, além dos profissionais liberais, e demais trabalhadores.

[...] a maior parte dos membros dessa sociedade encontra na condição de assalariado um princípio que, ao mesmo tempo, os reúne e os separa e fundamenta, assim, sua identidade social. [...] É preciso tomar a expressão em seu sentido mais forte: o assalariado é julgado-classificado por sua condição de emprego, e os assalariados encontram seu denominador comum e existem socialmente a partir desse lugar. (CASTEL, 1995, p.478)

Contudo, a precarização das condições de trabalho e a descontinuidade nas formas de emprego vêm abalando esta sociedade e trazendo consigo um fenômeno tão ou mais grave que o desemprego. Tais condições degradantes conduzem elas mesmas a desfiliação e ao que Castel (op. cit) chama da “desestabilização dos estáveis”. Dessa forma, mesmo aqueles que já se encontram estabelecidos no mundo do trabalho correm o risco de deixarem de ocupar suas posições, tornando-se grande o número de vulneráveis.

Além disso, o autor apresenta um problema ainda mais grave para a atualidade: a existência dos supranumerários, ou dos “inúteis para o mundo”.

1.3.2 Os supranumerários e a nova questão social

Os supranumerários são os seres não empregados que, apesar de não fazerem parte da estrutura produtiva, sob ela também não exercem qualquer pressão, a eles o mundo é indiferente. Não são nem ao menos subordinados ou explorados pelo mercado, tratam-se de indivíduos “inúteis” econômica e politicamente, são “não forças sociais” que perderam, ou nunca sequer possuíram, sua identidade pelo trabalho. Desempregados de longa data, jovens que nunca possuíram verdadeiramente um emprego, pessoas que envelhecem e não mais conseguem um lugar no mercado, pessoas sem domicílio fixo: todos são candidatos a supranumerários. (CASTEL, op. cit).

O principal problema apresentado por eles então passa a ser a sua própria existência. O fato dos “inúteis” se fazerem presentes se torna um fardo para a sociedade, principalmente por fragilizar algumas estruturas familiares a ponto da intervenção estatal ser quase inevitável. Há um “*déficit de lugares ocupáveis* na estrutura social, entendendo-se por lugares posições as quais estão associados uma utilidade social e um reconhecimento público” (CASTEL, op. cit, p. 529).

Castel (op. cit) faz uma diferenciação do que seriam as políticas de integração e as políticas de inserção. Segundo ele, políticas de integração seriam aquelas que visam a homogeneização da sociedade, tais como a promoção de serviços públicos a todos ou o acesso universal à educação. Ou seja, reportando-se ao exposto anteriormente, seriam as políticas de cunho *beveridgiano*, com uma forte vertente universalista.

Já as chamadas políticas de inserção obedeceriam à lógica da “discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para ela.” (CASTEL, op. cit, p. 538). O autor destaca que essas políticas herdaram algumas características das antigas práticas de ajuda, fornecendo recursos àqueles que não conseguem manter-se por meio do trabalho, condicionadas às condições de pobreza e a um teto máximo dos recursos orçamentários, ainda quando definidos como um direito.

A partir dessas políticas, multiplicam-se as categorias de beneficiários que são atendidos por um regime especial: podem ser idosos com poucos recursos econômicos, ou crianças que passam por dificuldades ou ainda famílias cuja renda é considerada baixa. Todos esses grupos que podem vir a fazer parte do público alvo caracterizar-se-iam por uma incapacidade de adaptar-se às exigências da sociedade salarial, e as políticas sociais a eles destinadas são vistas como aquelas para “populações com problemas”, indo na direção contrária das políticas integradoras. (CASTEL, 1995, p.541).

Segundo o autor, o objetivo deixa de ser tentar diminuir as desigualdades, e passa a ser o de proporcionar a maior margem possível ao mercado, de forma que se controle apenas os efeitos mais perversos do liberalismo. Logo, de acordo com os termos de Esping-Andersen (op. cit), Castel (op. cit) estaria classificando o âmbito das políticas de inserção como pertencentes a um *welfare state* liberal, em que prevalece a ajuda através da assistência e a comprovação da necessidade de ser socorrido pelo Estado se faz essencial. Neste sentido, tais políticas renunciariam à ideia da *desmercantilização* da força de trabalho e, ao contrário, assumem a visão de que a intervenção estatal deve garantir a continuidade da noção do trabalho enquanto mercadoria para aqueles que possuem condições de adequação a sua oferta no mercado.

Cabe ressaltar que, de acordo com Castel (op. cit), a “inovação” contida em tais políticas está no fato de que seu público alvo não consiste mais apenas nos “incapacitados” para o trabalho, como os eram os beneficiários das antigas formas de ajuda, tais quais Polanyi

(op. cit)⁵ descreve. Agora, pelo contrário, reconhece-se que se encontram na própria sociedade salarial as razões pelas quais um considerável grupo de indivíduos não consegue a ela integrar-se, seja por falta de recursos para seguir seu ritmo de mudanças ou por não serem mais úteis a sua dinâmica, se faz presente o “déficit de posições ocupáveis”.

As políticas de inserção vão se mover nesta zona incerta onde o emprego não está garantido, nem mesmo para quem quisesse ocupá-lo, e onde o caráter errático de algumas trajetórias de vida não decorre somente de fatores individuais de inadaptação. Para essas novas populações, as políticas de inserção vão precisar inventar novas tecnologias de inserção. Vão situar-se aquém das ambições das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas das ações particularistas com objetivo reparador, corretivo e assistencial da ajuda social clássica. (CASTEL, 1995, p.542)

Para Castel (op. cit), há uma nova consciência de que existem pessoas com um perfil de carência para as quais não se pode empurrar a culpa pela condição em que se encontram. Tais indivíduos não fizeram uma opção pela falta de emprego; o emprego “adequado” simplesmente não existe para elas. Assim, o objetivo da inserção seria guiá-los a um lugar “normal” na sociedade, de forma que pudessem ser reinseridos no regime comum de proteção social, através do trabalho (CASTEL, 1995, p. 553).

Senão mais para deixar uma margem ao mercado, segundo Castel (op. cit), as tentativas de inserção se justificam nas democracias modernas também por uma questão de honra: não largar a própria sorte um número considerável de pessoas que nada fizeram além de serem involuntariamente “inúteis” ao sistema. São “válidos invalidados pela conjuntura” (CASTEL, 1995, p.559).

CONCLUSÃO

No capítulo que se encerra realizou-se uma discussão acerca dos motivos pelos quais se fazem necessárias as políticas sociais.

Conforme demonstrou Polanyi (op. cit), o projeto do mercado autoregulável é falho no que concerne a promoção da coesão social. A transformação do trabalho em mercadoria fictícia acarreta graves consequências do ponto de vista das condições de vida dos homens

⁵ Na Inglaterra do século XVII, era reconhecido como pobre aquele que não dispunha de renda suficiente para não precisar trabalhar. Logo, a condição de pobre se referia ao povo comum, com exceção da classe fundiária. Entretanto, só eram reconhecidos como dignos de ajuda os incapacitados para o trabalho. Ou seja, os idosos, os órfãos e os ditos inválidos (em geral, portadores de algum tipo de deficiência física). Os pobres capacitados, aqueles que eram entendidos como possuidores de condições de trabalhar, deveriam sair em busca de seu sustento. (POLANYI, 1944)

comuns, que se veem obrigados a venderem no mercado o único instrumento que lhes resta como meio de assegurar sua sobrevivência: a força de trabalho.

Assim, partindo justamente da generalizada mercantilização existente nas sociedades modernas, Esping-Andersen (op. cit) define condições para que seja possível a *desmercantilização* do trabalho e dos serviços. O centro de sua argumentação reside na garantia dos direitos sociais, condição imprescindível para que a proteção social atue de maneira plena e, na medida do possível, desvinculada da obrigatoriedade do trabalho.

Contudo, de acordo com as ideias de Castel (op. cit), há na contemporaneidade a instituição de uma sociedade salarial através da qual os indivíduos estabelecem sua identidade. Inseridos nesta sociedade, porém, há uma legião de pessoas que perderam, ou mesmo jamais possuíram tais referências. O próprio Estado reconhece que estes se tratam dos “invalidados pela conjuntura”, a quem não se pode culpar por sua condição de desajustado na estrutura social. Dessa forma, é no âmbito das políticas de inserção, destinadas a “populações com problemas”, que essas pessoas irão se enquadrar.

O debate percorrido neste capítulo será de grande utilidade como base teórica para a análise das políticas sociais no Brasil, principalmente no que diz respeito à garantia dos direitos sociais e do objeto principal deste estudo, que pode ser caracterizado como a grande política de inserção social brasileira dos últimos anos: o Programa Bolsa Família.

CAPÍTULO 2 – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar o desenho institucional do Programa Bolsa Família (PBF) e as discussões relevantes em torno da garantia dos direitos sociais que o permeiam.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira delas diz respeito à construção da Seguridade Social no Brasil e apresenta um histórico sobre a proteção social brasileira antes e depois da Constituição Federal de 1988.

As características básicas do PBF enquanto parte do sistema de proteção social brasileiro, tais como seus critérios, benefícios, condicionalidades e sua inovação em termos de identificação da população mais pobre, o Cadastro Único para Programas Sociais, serão apresentados na seção seguinte, que é introduzida com um breve histórico do Programa.

A terceira seção coloca em debate o modo de operacionalização do PBF enquanto um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) e parte de uma política social focalizada. Ao final, uma breve conclusão encerra o presente capítulo.

2.1 A CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

2.1.1 Seguro Social: A Proteção Social no Brasil antes de 1988

A Seguridade Social deve ser diferenciada do seguro social. Ao passo que o seguro social em geral é concedido somente em contingência de determinada idade ou imprevistos, tais como acidentes de trabalho ou doenças, a Seguridade compreende um horizonte mais amplo de proteção. Além disso, o seguro é caracterizado por uma natureza contributiva, enquanto que, na Seguridade, tem-se também uma gama de possibilidades para benefícios não contributivos.

De acordo com Teixeira (1990, p.22), “o conceito de Seguridade Social diz respeito exatamente à construção de um sistema de proteção social, concebido como instrumento indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, das condições de reprodução do próprio capital”. Antes de 1988, o que se tinha no Brasil era o seguro social,

caracterizado pela estrita correspondência entre o valor da contribuição e o benefício a ser recebido.

Até os anos 20 do século XX, a proteção social no Brasil se caracterizava pela filantropia. As ações eram exercidas por Santas Casas, Ligas de Socorro Mútuo, Igrejas e Sindicatos, tudo de forma muito setORIZADA e incipiente. Em 1923, tem-se o marco inicial da previdência social brasileira, com a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n 4.682, de janeiro de 1923).

A Lei Eloy Chaves criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), inicialmente apenas para trabalhadores empregados em empresas ferroviárias, mas que depois se expandiu a outros setores, organizadas em um regime de capitalização⁶, de forma que a cobertura do risco era feita por empresas ou por categorias profissionais. O modelo seguia a linha *bismarkiana*, de forma que o financiamento era baseado na contribuição de empregados (3% sobre a folha de salários) e empregadores (1% sobre o faturamento bruto), além de uma tarifa paga pelos usuários dos serviços. Neste momento, o papel que o Estado exercia era de mero fiscalizador, não havendo condições para a criação de um sistema público de previdência.

Teixeira (op. cit) destaca que o sistema das CAPs estava fundado na lógica da previdência enquanto seguro, com as vinculações por empresa, regime de capitalização e relativa autonomia decisória perante o poder público. O sistema atingia apenas aos trabalhadores urbanos de ramos de atividades indispensáveis ao apoio ao funcionamento dos setores agroexportadores hegemônicos, tais quais os ferroviários e os portuários.

A partir de 1930 surgem os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões). Inicialmente, os IAPs conviveram com os CAPs, mas aos poucos, os substituíram. Ao contrário dos CAPs, os IAPs organizavam os trabalhadores por categorias profissionais, para as quais havia sempre um sindicato. Isto é, para possuir o direito a usufruir dos benefícios providos pelos IAPs (aposentadorias, pensões, seguros contra acidentes e acesso aos hospitais de cada um dos setores de atividade) era necessário estar ligado a um sindicato, estes, por sua vez controlados pelo Estado.

⁶ Há dois regimes de previdência social que podem ser citados: a repartição simples e a capitalização. Na repartição simples, o pagamento de benefícios é feito com base na receita corrente do próprio período, não havendo “reservas para o futuro” do próprio contribuinte. Assim, a repartição simples se apresenta como um mecanismo de redistribuição intergeracional de renda, visto que os trabalhadores ativos de hoje financiam os benefícios dos inativos de hoje. Já o regime de capitalização funciona como uma poupança em que os recursos das contribuições serão aplicados e constituirão uma reserva futura para o pagamento dos benefícios. Logo, no regime de capitalização, perde-se o caráter redistributivo existente na repartição simples. (TEIXEIRA, op. cit, p. 5)

Dessa maneira, emerge o conceito da “cidadania regulada”⁷, em que a regulamentação das profissões, a obrigatoriedade da carteira de trabalho e o sindicato único conferem limites à cidadania e se tornam parâmetros para o acesso aos benefícios previdenciários (TEIXEIRA, op cit, p. 14). Por exemplo, eram excluídos do sistema de proteção pelo trabalho tanto os trabalhadores rurais quanto os trabalhadores urbanos do setor informal.

Em 1960, houve um primeiro esforço de unificação do sistema com a promulgação da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social). Nela foi estabelecida a uniformização dos planos de benefícios, sendo mantida, contudo, a fragmentação por categorias profissionais.

Em 1966, após a instauração do regime militar, há a extinção dos IAPs e o governo cria o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que passaria a responsabilizar-se pelos benefícios dos trabalhadores urbanos em seu conjunto, embora os funcionários públicos continuassem possuindo seu próprio instituto, o IPASE (Instituto de Previdência a Assistência dos Servidores dos Estados).

Ainda de acordo com Teixeira (op. cit), os trabalhadores rurais começaram a ter algum direito previdenciário garantido em 1971, com a criação do pró-rural, um pequeno plano de benefícios concedidos a trabalhadores rurais, pescadores e garimpeiros chefes de família acima de 65 anos, no valor de ½ salário mínimo.

Portanto, antes da Constituição de 1988, a proteção social brasileira se restringia àqueles trabalhadores urbanos que possuíssem vínculos formais de trabalho, além de uma modesta parcela que auferia o benefício rural, em um modelo marcado fortemente pela linha *bismarkiana*, pela fragmentação e não uniformidade de benefícios. Por outro lado, o acesso à assistência social, quando não ocorria por dentro do sistema previdenciário vigente, se dava fundamentado em princípios caritativos ou filantrópicos, isso mesmo quando gerenciado pelo Estado.

2.1.2 A Constituição de 1988 e a Seguridade Social

No ano de 1988, instituiu-se no Brasil, com a nova Carta Constitucional, o conceito de Seguridade Social. Dentre os princípios básicos que orientam a Seguridade Social estão listados na Constituição Federal (CF) de 1988, Art. 194, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos e a seletividade e

⁷ Conceito cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos (1979) que expressa que o exercício da cidadania ocorria a partir da regulamentação estatal das profissões, das relações de trabalho e da estrutura sindical.

distributividade na prestação de serviços. A introdução de tal conceito à realidade brasileira pode ser entendida como uma vitória no campo do reconhecimento dos direitos sociais.

A partir da Seguridade Social, reconhece-se que a proteção deve ser concedida a todos, sejam eles trabalhadores cujas condições de continuarem a vender sua força de trabalho tenham sido interrompidas – por doença, velhice, acidentes ou oscilações do ciclo econômico – ou ainda pessoas que vivam em condições de miséria extrema e que, portanto, não possuam acesso aos mecanismos do mercado de trabalho.

A Constituição de 1988 traz assim, para o Brasil, o reconhecimento de que se faz necessária uma proteção que exerça mais do que apenas o papel de seguro, concedido apenas àqueles que possuem vínculos formais com o mundo do trabalho. Assim, é possível dizer que institui-se algum grau de *desmercadorização* ao sistema de proteção social brasileiro. Remetendo ao debate do primeiro capítulo, com o novo marco constitucional, passou a haver o reconhecimento da existência e necessidade de extensão dos direitos sociais aos “invalidados pela conjuntura”, tais quais, conforme já visto, Castel (op. cit) classifica as populações que não se encaixam na estrutura social através do trabalho.

A CF, em seu Capítulo II, Seção I, define que a Seguridade Social é constituída por três pilares: Assistência, Saúde e Previdência. A partir de então, reconhece-se a Assistência Social como política pública não contributiva, podendo a mesma operar tanto com serviços quanto com benefícios monetários. Já o atendimento à saúde foi universalizado por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e houve flexibilização e ampliação da cobertura do sistema previdenciário, com a incorporação da possibilidade de acesso aos benefícios por parte dos trabalhadores rurais em regime especial (DELGADO *et al.*, 2008, p.17).

O sistema de proteção social brasileiro é assentado em uma estrutura que integra políticas contributivas e não contributivas, possui um orçamento próprio, o Orçamento da Seguridade Social, e combina paradigmas universalistas, contributivos e seletivos. Nota-se que, mais do que seguir um dos três modelos de *welfare state* definidos por Esping-Andersen (op. cit) no primeiro capítulo, a Seguridade Social brasileira é um híbrido.

A veia universalista caracteriza principalmente a saúde e a previdência rural, se aproximando de um ideal *beveridgiano*. O princípio do acesso universal e igualitário a saúde visava “superar uma dicotomia histórica entre as ações de saúde pública e o atendimento clínico individual” (DELGADO *et al.*, op. cit, p.24).

No campo da previdência, pode-se dizer que a criação de novos dispositivos que incluíssem os trabalhadores rurais trouxe uma concepção que vai além do mero seguro social,

conforme destacam DELGADO *et al.* (op. cit). Tal iniciativa foi possível através da dissociação do acesso aos benefícios da comprovação de contribuição individual, sendo necessária apenas a comprovação do exercício de dita atividade de produção. Assim, não se pode dizer que a previdência social brasileira, tal como emerge da CF, possua caráter estritamente *bismarkiano*, isto é, baseado apenas na comprovada contribuição individual. Entretanto, ainda segundo os autores, às camadas urbanas cuja capacidade de contribuição é reduzida foi negado tal tratamento diferenciado, de forma que estas ainda se encontram excluídas da proteção previdenciária.

A partir da Constituição de 1988, a Assistência Social ganhou *status* de política pública, desvinculando-se da tradicional imagem da filantropia e das ações caritativas privadas. Ao ser reconhecida como um campo a parte das políticas sociais, diferenciando-se da Previdência, a Assistência Social está garantida *a quem dela precisar*, conforme os Arts 203 e 204 do texto constitucional. Juntamente a isso, criou-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício monetário de natureza assistencial que garante uma renda mínima a idosos e deficientes físicos cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 do salário mínimo. Conforme destaca LAVINAS (2006), tal benefício se constitui como um direito, já que todos aqueles que se encaixam em seu critério de elegibilidade tornam-se beneficiários, não estando o benefício sujeito a restrições de orçamento governamental.

Vale ressaltar que o Programa Bolsa Família também integra o conjunto de benefícios não contributivos que estão sob a guarda da Assistência Social, apesar de seu orçamento não fazer parte do Orçamento da Seguridade Social (DELGADO *et al.*, op. cit). Há uma relevante discussão na literatura sobre o fato do Bolsa Família ser um programa de transferência de renda cuja cobertura está restrita a um orçamento pré-estabelecido, não sendo entendido como um direito. Tal debate será tratado nas seções subsequentes.

Contudo, a assistência permanece com um caráter seletivo, uma vez que a concessão de benefícios é frequentemente vinculada a comprovações de renda e atestados de invalidez, o que traz a configuração de uma espécie de *welfare state* liberal.

Reportando-se a descrição de Esping-Andersen (op. cit) sobre as características de um *welfare state* liberal, percebe-se que, no Brasil, tais particularidades não aparecem sozinhas. Ao mesmo tempo em que os benefícios assistenciais são em sua maioria em valores monetários reduzidos e sujeitos a comprovações, o país também possui um estruturado sistema de previdência social, que é o responsável não somente pelo pagamento de aposentadorias, mas também por seguros tais como a licença maternidade e o seguro

desemprego. Neste sentido, mantém-se a linha *bismarkiana* de benefícios contributivos e atrelados ao mundo do trabalho. Além disso, conforme já visto, há ainda o SUS e a Previdência Rural, ações que concentram esforços no sentido da universalização dos direitos.

2.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

2.2.1 Breve histórico do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda mensal criado em outubro de 2003 pelo governo federal. Seu público alvo são as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

O PBF é reconhecido na literatura como um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), em contraposição aos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM). De acordo com Soares & Sátyro (2009), a diferença fundamental entre as duas classificações reside no fato de que, a rigor, os PTRC exigem que seus beneficiários não só se encaixem em um critério de renda, como também que prestem algum tipo de contrapartida para com o benefício recebido. As chamadas “condicionalidades” são uma constante neste tipo de programa e o PBF possui uma série delas, que serão apresentadas mais a diante⁸. Já os PGRM trabalham apenas com o critério da renda, deixando de fora as contrapartidas.

A história dos PTRC no Brasil se inicia ainda nos anos de 1990, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente, tratavam-se de iniciativas locais⁹, mas já em 1996 foi criado o primeiro PTRC federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Seu público alvo eram crianças entre 7 e 15 anos expostas ao risco do trabalho infantil sob condições degradantes, tais como atividades em carvoarias ou cultivo de cana-de-açúcar. As contrapartidas eram de que os menores de 16 anos não trabalhassem e que tivessem 75% de frequência escolar (SOARES & SÁTYRO, op. cit).

⁸ Cabe lembrar que o Brasil também possui um projeto de renda mínima. No ano de 2001, o Senador Eduardo Suplicy apresentou ao Congresso Brasileiro um projeto de lei que intencionava instituir no Brasil uma renda básica incondicional, que seria um direito universal. Dentre as vantagens frente aos projetos de programas focalizados estariam a melhor cobertura da população alvo, com menor risco de não cobertura de elegíveis, e a inexistência de estigmas para os beneficiários (BRITTO & SOARES, 2010). Em 2004, a Lei 10.835 que institui a renda básica da cidadania foi sancionada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva. Nela está previsto que todos os brasileiros e estrangeiros que vivam no Brasil há no mínimo cinco anos recebam um benefício monetário que seja suficiente para suprir as necessidades básicas de cada cidadão com alimentação, saúde e educação. Na prática, tal lei nunca foi aplicada, mas para alguns, incluindo seu autor, o Senador Eduardo Suplicy, o PBF seria um dos primeiros passos para sua efetivação.

⁹ Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima em Ribeirão Preto.

A partir de então, houve uma proliferação de programas bastante semelhantes em todo o país, ainda que com algumas diferenças em termos de público alvo e objetivos. A existência de condicionalidades, contudo, é uma característica comum a todos eles. Segundo Cotta & Paiva (2010), no ano de 2002, havia sete programas federais de transferência de renda em funcionamento¹⁰, que, em muitos casos, possuíam alto grau de fragmentação institucional, o que gerava sérios problemas de gestão e de cobertura, tanto da população quanto de territórios.

Em fevereiro de 2003, logo no princípio do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, são lançadas iniciativas que visavam combater a extrema pobreza no Brasil, principalmente no que se refere à insegurança alimentar. Seu eixo principal era o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), que era parte da Iniciativa Fome Zero.

Alguns meses depois, em outubro do mesmo ano, é criado o PBF, sob uma série de críticas e resultados aquém do esperado da Iniciativa Fome Zero (BRITTO & SOARES, op. cit). Naquele momento, o Bolsa Família iniciava um processo de unificação do público alvo dos diversos programas de transferência de renda federais vigentes até então, além de também uniformizar os critérios de elegibilidade, de condicionalidades e de benefícios.

2.2.2 Critérios de Elegibilidade, Benefícios e Condicionalidades

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS, 2011), estão aptas a participar do PBF todas as famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), cuja renda per capita mensal seja menor que R\$ 70,00. Tais famílias são classificadas pelo Programa como em situação de extrema pobreza. Para os núcleos familiares entendidos pelo PBF como pobres, ou seja, aqueles que declararam possuir entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 por pessoa ao mês, a participação só é permitida caso haja uma ou mais crianças e/ou adolescentes com idade entre 0 e 17 anos na família.

Os valores dos benefícios variam dentro de uma faixa que vai de 22 a 200 reais por família¹¹. Além da renda *per capita*, os fatores condicionantes que determinam quanto cada

¹⁰ Programa Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Bolsa Renda, Programa Agente Jovem e Desenvolvimento Local e Humano, Bolsa Qualificação e Auxílio Gás.

¹¹Valores vigentes em dezembro de 2011, atualizados pelo Governo Federal em abril de 2011.

família vai receber é o número de crianças e adolescentes de 0 a 15 anos e de jovens de 16 a 17 anos de idade, sendo que o benefício é pago prioritariamente à mãe da família.

Há quatro tipos de benefício: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente (BVJ – Benefício Vinculado ao Jovem), e um Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), que é pago às famílias nos casos em que a migração dos programas de transferência de renda remanescentes para o Bolsa Família traz perdas financeiras. Seu valor é calculado caso a caso.

O benefício básico é igual a R\$ 70,00 e é pago às famílias cuja renda por pessoa não ultrapassa os 70 reais. O variável (R\$ 32,00) é concedido às famílias de renda per capita de até R\$ 140,00 com crianças de 0 a 15 anos, podendo chegar a beneficiar até cinco crianças por domicílio. O terceiro, BVJ, corresponde a R\$ 38,00 mensais e é pago a todas as famílias com jovens de 16 e 17 anos.

Porém, na categorização do PBF enquanto um PTRC, não basta ao beneficiário apenas encontrar-se dentro do critério de renda estabelecido, é necessário também que este se adeque a determinadas condicionalidades. O MDS define condicionalidades como

os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. (MDS, 2011)

Os “compromissos” assumidos pelo público beneficiário se dividem em três áreas: saúde, educação e assistência social. Na área da saúde, a manutenção do recebimento do benefício requer o acompanhamento do cartão de vacinação de crianças menores de 7 anos de idade, bem como que mulheres na faixa de 14 a 44 anos, estando grávidas e em fase de amamentação, ou não, também façam acompanhamento médico.

Para a área de educação, as exigências se concentram na frequência de crianças e jovens a escola. Crianças de 6 a 15 anos de idade devem possuir frequência escolar de, ao menos, 85% ao mês, e jovens de 16 e 17 anos, 75% de frequência, no mínimo.

Por fim, referente à área de assistência social, tem-se a condicionalidade que crianças e adolescentes de até 15 anos de idade cuja retirada do trabalho infantil se deu pelo PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) participem do Serviço de Fortalecimento de Convivência e Vínculos, com frequência mínima de 85%.

Deve-se tomar algum cuidado ao tratar das condicionalidades do PBF. Frequentemente, tais condicionalidades são confundidas com os critérios para a participação no Programa. Conforme destacam Curralero *et al* (2010):

[...] diferentemente de outros programas de transferência de renda mundo afora, [...] a concessão da transferência de renda às famílias não está vinculada à comprovação de conformidade às condicionalidades: uma vez a família incluída no Bolsa Família é que se inicia a verificação das condicionalidades para a continuidade do recebimento da transferência monetária, sendo necessários reiterados não cumprimentos das condicionalidades, ao longo de um período de um ano e meio, para que ocorra o cancelamento da transferência de renda do programa (CURRALERO et al., 2010, p. 153).

O MDS ainda destaca que, findas as oportunidades de se rever o cumprimento das condicionalidades, o benefício familiar pode ser bloqueado ou mesmo suspenso.

2.2.3 O Cadastro Único

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um cadastro do Governo Federal, sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O CadÚnico foi criado em julho de 2001, e se propõe a conter informações atualizadas das famílias brasileiras pobres. São passíveis de inscrição no Cadastro as famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo ou renda familiar total de até 3 salários mínimos, sendo o cadastramento e a atualização dos dados de responsabilidade dos municípios. Este critério de inclusão no Cadastro, entretanto, não é absolutamente rígido, havendo a possibilidade de famílias cuja renda ultrapassa esse limite constarem no CadÚnico. Basta que elas estejam relacionadas à seleção ou acompanhamento de programas sociais (MDS, 2011).

O cadastramento é feito por meio do preenchimento de um questionário, que recolhe informações tanto referentes a pessoas quanto ao núcleo familiar e ao domicílio. Neste questionário estão presentes não apenas perguntas a respeito da renda familiar – que é auto-declarada – mas também e, principalmente, questões diretamente relacionadas com as condições de moradia dessas famílias, a escolaridade dos seus membros e sua localização no território, sendo possível identificar o município em que os cadastrados residem. Desta forma, abre-se um leque para a utilização do Cadastro como forma de identificar os fatores de

vulnerabilidade da população que ali se encontra inscrita e de mapear de forma mais profunda as características da pobreza no Brasil.

Até o presente momento, a principal utilidade do CadÚnico é servir de base para a seleção dos beneficiários do PBF, que possui como critério de seleção apenas a renda *per capita* familiar autodeclarada. Ou seja, no exercício de definição das políticas sociais, o Cadastro ainda não é utilizado em toda sua potencialidade de identificação da pobreza como um fenômeno multidimensional, ao passo que o PBF apenas leva em consideração as informações acerca da renda familiar e do número de filhos com idade entre 0 e 17 anos para definir seus beneficiários nas linhas de extrema pobreza e pobreza. Contudo, há uma gama de estudos que vêm reunindo esforços no sentido de reconhecimento das características socioeconômicas da população pobre contida no CadÚnico.

Barros *et al.* (2008b) defendem este ponto e objetivam demonstrar que o “Cadastro possui inúmeras utilidades para a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social no país” (BARROS *et al.*, 2008b, p.4), indo além do Bolsa Família. Segundo os mesmos, essas utilidades derivam principalmente de três características fundamentais:

1- O CadÚnico conseguiria cobrir quase que a população mais pobre como um todo, representando praticamente um censo da mesma. Ele seria um instrumento muito mais completo para tal fim se confrontado, por exemplo, com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2006¹². Na PNAD 2006, se dizia existir em torno de 9,6 milhões de famílias com renda per capita abaixo de R\$ 120,00 (linha de pobreza do programa à época), enquanto o CadÚnico apontava para 15 milhões de famílias na mesma situação de insuficiência de renda¹³. Assim, ter-se-ia no Cadastro uma forma de complementar - e não substituir - o Censo Demográfico no que tange as informações sobre a pobreza;

2- O Cadastro Único contém o nome e o endereço de toda essa população, justamente por ser um cadastro;

3- Apesar do PBF utilizar apenas as informações de renda para identificar seus beneficiários, o CadÚnico disponibiliza uma expressiva variedade de dados sobre as condições de vida das famílias cadastradas.

Essa última característica (3) alerta para o fato de que o CadÚnico pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de outros programas sociais - que não o Bolsa Família - voltados para essa mesma população, inclusive quando a definição de pobreza não condiz

¹² Suplemento Programas de Transferência de Renda, PNAD 2006.

¹³ Cadastro Único em 30/04/2008 (BARROS *et al.*, 2008b)

com a de insuficiência de renda. Ou seja, chama-se atenção para o fato de que outras dimensões da pobreza poderiam ser exploradas a partir do Cadastro Único, tais quais as condições de habitação das famílias cadastradas, por exemplo.

Já Soares & Sátyro (op. cit), reconhecem que, apesar de algumas limitações, e de ainda existirem muitas famílias pobres que nunca foram cadastradas, o Cadastro Único é um bom cadastro, que permite um canal de comunicação da população mais pobre com o Estado.

2.3 O BOLSA FAMÍLIA E A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

2.3.1 A focalização do PBF e sua defesa como meta

O PBF é um programa de transferência de renda focalizado. Isto significa que ele possui um público alvo e um orçamento bem definidos e, sendo assim, mobiliza esforços no sentido de cumprir suas metas de focalização. No caso do programa em questão, a meta traduz-se em atingir como beneficiários a população mais pobre e vulnerável possível.

Contudo, o debate acerca dos reais efeitos das políticas sociais focalizadas sobre a eficiência das mesmas em combater a pobreza está longe de ser uma unanimidade. Para além da questão da eficiência, alguns autores preocupam-se em até que ponto a focalização auxiliaria ou dificultaria o acesso aos direitos sociais. Nesta seção, será exposta a visão da corrente de autores que defendem que a melhora da focalização deve ser uma meta a ser perseguida no PBF.

Para aqueles que abordam as políticas focalizadas como um meio para se atingir a eficiência na alocação dos recursos disponíveis, estaria no constante aprimoramento dos métodos de focalização a chave para a redução da pobreza e da desigualdade. Assim, quanto maior o volume de recursos alocados de forma direcionada para a população eleita pelo programa como a mais vulnerável, melhor seria sua focalização (Barros *et al.*, 2008a).

De acordo com Barros *et al.*(2008a), o motivo do elevado grau de focalização alcançado pelo PBF está na forma como é feito o processo de seleção de seus beneficiários¹⁴. Os autores identificam três estágios através dos quais é implantado um sistema de seleção, a saber: as cotas, que são a definição de um número máximo de beneficiários, em níveis municipal e nacional, a identificação e cadastramento das famílias beneficiárias em potencial

¹⁴ Há diversos estudos que se dedicam a mostrar que o PBF possui elevado grau de focalização. Dentre muitos, podem ser citados BARROS et al. (2008a) e SOARES et al. (2007).

e a seleção das famílias previamente cadastradas, respeitando os critérios de elegibilidade do programa e o número máximo de cotas.

Segundo Lindert *et al* (2007), a construção da distribuição geográfica das cotas municipais pelo território brasileiro foi realizada em duas etapas, uma a nível federal e outra a nível municipal. Primeiramente, o governo federal definiu cotas para os municípios a partir dos dados sobre a renda familiar *per capita* do Censo Demográfico de 2000 e da Pnad de 2001. Originalmente, utilizou-se o critério de elegibilidade do programa à época como linha de pobreza (R\$ 100,00 *per capita*, que era equivalente a ½ salário mínimo no ano de 2002). Tal metodologia resultou na primeira meta de cobertura do programa, lançada em 2003 quando ele foi implementado: 11,2 milhões de famílias.

A segunda etapa consistiu em uma ação com os municípios. Através da utilização de mapas de pobreza e instrumentos como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foram identificadas as áreas com a maior concentração geográfica de pobres, para então ser decidida a alocação das cotas. O autor ressalta que o critério de cotas é aplicado aos beneficiários do programa, mas não à inscrição do CadÚnico, o que significa que as famílias pobres podem solicitar sua inscrição independentemente do número de cotas disponíveis.

As cotas “obrigariam” as prefeituras a selecionar a população mais pobre para preenchê-las, atuando como um limite máximo para os beneficiários. As cotas municipais ainda não são aplicadas com rigidez, podendo um município alegar que suas necessidades excedem o número a ele destinado e conseguir uma flexibilização. Já a cota para o Brasil como um todo, por sua vez, se mostra intransponível (SOARES *et al*, 2009, p. 10).

Além disso, destaca-se a importância da qualidade da informação disponível no Cadastro Único como fator determinante para uma melhora no grau de focalização. Conclui-se que, através do Cadastro Único é possível caracterizar a natureza da pobreza e traçar seu perfil ao nível municipal, realizando diagnósticos que buscam identificar as carências de cada município, visando uma melhor utilização dos recursos públicos e o aumento da eficácia da política social (BARROS *et al.*, 2008, p.31).

2.3.2 As divergências sobre o modelo dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)

Há uma certa unanimidade entre os diversos autores no entendimento de que o PBF não é um direito. Alega-se que se trata de um programa claramente condicionado a restrições

orçamentárias, com critérios públicos para a concessão de benefícios. Os critérios definem não só uma fila, mas também distinguem famílias como elegíveis ou não. Quando associados ao orçamento restrito do Programa, tais critérios geram conceitos estranhos, como **famílias elegíveis não cobertas** (SOARES & SÁTYRO, op.cit , p. 33). Isto é, há famílias que, apesar de possuírem renda *per capita* mensal e filhos com idade entre 0 e 17 anos coerentes com os critérios de inclusão no Programa, ainda assim não são cobertas pelo mesmo, em função da restrição orçamentária governamental.

Apesar do reconhecimento da existência desse grupo de famílias, os elegíveis não cobertos, e da grande aceitação de que a participação no PBF não é um direito, há uma forte divergência na literatura sobre a decisão do governo em seguir o modelo dos PTRC no desenho institucional do programa.

No grupo dos autores que criticam as políticas focalizadas e seus métodos, o foco das análises costuma ser mais a garantia dos direitos e menos a questão da eficiência dos gastos. Baseando-se na concepção de que os programas de transferência de renda tipo Bolsa-Família condicionam quantos farão parte de seu público alvo a partir de quanto se pretende gastar com ele, Lavinias (op. cit) afirma que se moldam, assim, os demais parâmetros ao gasto pré-estabelecido, e não a real demanda. E, caso a real demanda aumente, poderá ocorrer déficit de cobertura, pois nem todos os aqueles que atendem as exigências serão cobertos.

Segundo a autora, programas focalizados sujeitos à comprovação de insuficiência de renda existem “para restringir a demanda, tornando o acesso difícil, inconveniente (custos elevados para obter o benefício), quando não estigmatizante, levando, pois, a que beneficiários potenciais dispensem o auxílio monetário” (LAVINAS, op. cit, p. 9). Dessa forma, ao não se configurar como um direito, o PBF produz uma ineficiência horizontal, já que não atende a todos os elegíveis.

Chama-se a atenção para a figura constantemente usada ao se tentar explicar a focalização. Para aqueles que a defendem, ela seria um meio de “organização da fila”, um modo de identificar os mais necessitados e atendê-los de forma eficiente, sem gastos excessivos ou aumento de custos. A autora destaca, porém, que conseguir um lugar entre os primeiros colocados dessa fila não é tarefa fácil, tendo em vista determinados limites com os quais pessoas em situação de pobreza se deparam, tal qual a falta de informação, por exemplo.

Para Lavinias (op. cit), o PBF deve se tornar um direito, garantindo a segurança socioeconômica dos mais pobres. Esta seria uma forma de assegurar maior bem-estar aos

beneficiários, além de evitar um uso assistencialista do programa e de combater a “fila da focalização”.

Este diferencial – garantir um direito ou dar uma renda – não deve ser menosprezado. Trata-se de um divisor de águas em matéria de política social, com repercussões nada anódinas no acesso a oportunidades, melhorias nas condições de vida, bem-estar e cidadania. (LAVINAS, op. cit, p. 9).

Já para Cotta & Paiva (op. cit), há uma complexidade no debate acerca dos PTRC que escapa àqueles que usualmente criticam o desenho do PBF. De acordo com os autores, os críticos geralmente se baseiam em duas características dos PTRC para fundamentar seu argumento: seu caráter focalizado e a existência de condicionalidades para que o recebimento dos benefícios seja mantido.

Porém, no caso específico do PBF, o fato do programa não cobrir a totalidade das famílias elegíveis não representa uma falha, uma vez que, de antemão, ele já está definido em lei como um programa de orçamento pré-definido. Os autores destacam que a concessão de benefícios do programa tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

Baseados em tais fatos, argumentam que as propostas alternativas ao modelo de transferência de renda condicionada adotado pelo PBF devem deslocar sua luta para o campo político, em tentativa de alterar a lei e os dispositivos que orientam o programa, pois “o Estado não pode ser portador da obrigação de prover direitos ainda não reconhecidos” (COTTA & PAIVA, 2010, p.74).

Os autores também defendem a existência das condicionalidades, e assim como Curralero *et.al* (op. cit), sustentam a alegação de seus supostos efeitos positivos. Seguindo seus argumentos, seriam justamente as famílias mais vulneráveis à pobreza as maiores beneficiárias das condicionalidades, pois, uma vez fazendo parte do PBF, estas passariam a ser acompanhadas por profissionais da área de assistência social, que identificariam os motivos pelos quais essas famílias possuem dificuldade no acesso aos serviços de saúde e educação.

Essa visão condiz com o conceito de condicionalidades adotado pelo MDS, que foi apresentado em seção anterior deste trabalho: elas seriam um “acordo” firmado entre os beneficiários e o Estado, de forma a assegurar o acesso aos direitos sociais básicos de todos os cidadãos. Para esses autores, as condicionalidades são a “alma” do PBF, pois seriam elas as responsáveis por um investimento de capital humano em seus membros, e propiciadoras de uma futura mobilidade social. Além disso, as condicionalidades exerceriam uma pressão de

demanda sobre os agentes públicos, o que faria com que os mesmos fossem responsabilizados e que os problemas de oferta dos serviços de educação e saúde fossem explicitados (COTTA & PAIVA, op. cit , p.75).

Por fim, Cotta & Paiva (op. cit) expressam que os cidadãos possuem não só direitos, mas também deveres. Assim, por essa ótica, as condicionalidades seriam apenas uma forma de fazer com que os beneficiários cumprissem deveres que já estavam estabelecidos antes mesmo de sua participação no PBF.

Esta visão é frequentemente contestada por autores que acreditam que o cumprimento das contrapartidas se torna tão mais difícil quanto mais grave a situação de vulnerabilidade em que as famílias se encontram. Geralmente tais famílias vivem longe de postos de saúde e escolas e seus vínculos com a formalidade e a institucionalidade são mais frágeis. (SOARES & SÁTYRO, op. cit, p. 37).

Adicionalmente, tem-se ainda que, em sua maior parte, as condicionalidades impostas aos beneficiários fazem parte de um conjunto de deveres que todos os cidadãos brasileiros devem cumprir de acordo com a CF de 1988.

Se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes no debate? Talvez porque a discussão sobre a necessidade das condicionalidades também tenha como pano de fundo questões políticas e juízos de valor. As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado — especialmente os pobres — sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade (MEDEIROS et al., op. cit, p. 14).

Assim, não obstante o fato do PBF não ser reconhecido como um direito, de acordo com estes autores, haveria ainda uma cobrança para que seus beneficiários cumprissem deveres que, invariavelmente, estariam atrelados a direitos sociais cujo acesso por parte desta população altamente vulnerável seria bastante dificultado. Soma-se a isso a geração de um estigma pelo fato de tais deveres serem obrigatórios à população brasileira como um todo, porém cobrados com maior severidade dos pobres que, seguindo essa lógica, precisam demonstrar que são responsáveis e “merecedores” do benefício.

Cabe ressaltar que a visão de que os pobres devem mostrar-se empenhados em merecerem o benefício monetário concedido pelo programa também aparece de forma recorrente no debate sobre as possíveis “portas de saída” do PBF.

2.3.3 A questão das portas de saída

Entre os anos de 2007 e 2008, período em que o PBF já havia passado por uma primeira fase de ajustes e se encontrava, de alguma forma, consolidado como política de transferência de renda, emergiu de forma mais incisiva na sociedade a discussão sobre a inclusão produtiva dos beneficiários do programa. Principalmente a grande mídia e os formadores de opinião insistiam nesse ponto, sob a posição de que transferências de renda só seriam aceitáveis se fossem de caráter emergencial (COTTA & PAIVA, op. cit.). Debatia-se então a criação de um mecanismo interno ao programa que fosse capaz de retirar as próprias pessoas por ele atendidas da condição de beneficiários: seriam as “portas de saída”.

Seguindo essa lógica, a avaliação dos bons resultados do programa deveria ser medida em termos de sua capacidade de (re)inserção no mercado de trabalho. Ou seja, tal visão defende que o PBF, ao invés de atuar como política social *desmercantilizante*, faça justamente o contrário, e promova a absorção dos beneficiários pelo mercado, por meio da venda de sua força de trabalho.

Soares & Sátyro (op. cit) apontam que, frequentemente, esse posicionamento ancora-se na noção de que as causas da pobreza de uma família estariam na falta de empenho de seus membros em superá-la ou ainda na ausência de esperanças no futuro. Logo, seria necessário que o Estado estimulasse as famílias beneficiárias a saírem de tal condição, fosse por meio de um tempo máximo de permanência no programa ou através de uma vinculação do PBF com outros programas de inserção produtiva, que seriam complementares a ele.

Os autores explicitam que, caso seja adotada uma visão alternativa sobre as causas da pobreza, o argumento das “portas de saída” pode deixar de fazer sentido. A partir do momento em que a pobreza é enxergada como uma consequência de problemas estruturais da economia e da sociedade de um país torna-se complicada a ideia de que bastaria um incentivo do Estado para que a população mais vulnerável a superasse.

De uma forma ou de outra, o fato é que, como lembram Medeiros *et al.* (op. cit.), o PBF é concedido a famílias de renda muito baixa, independentemente de estarem ou não colocadas no mercado de trabalho. Logo, nada garante que seus beneficiários sejam desempregados e que, portanto, a origem de sua condição de insuficiência de renda seja a falta de trabalho.

A partir dos microdados da Pnad 2006, Castro *et al.* (2010) realizaram uma análise exploratória dos dados sobre inserção no mercado de trabalho de famílias cujo perfil seria

compatível com o do público inscrito no Cadastro Único, isto é, aquelas cuja renda familiar *per capita* mensal seja menor que ½ salário mínimo. Salienta-se, contudo que, “embora o Bolsa Família não seja, nunca tenha sido e, na opinião dos autores deste estudo, não deva ser um programa de geração de oportunidades, às vezes ele é entendido como tal” (CASTRO, et al., op. cit.). Assim, o objetivo do artigo em questão é apontar possíveis formas de melhorar a relação das famílias mais pobres com o mundo do trabalho, mas deixa-se bastante claro que o PBF não seria o meio para tal.

Os autores observam que 43,3% da população com o perfil do CadÚnico é economicamente ativa e 37,7% da população total estava ocupada. Logo, trata-se de trabalhadores cuja renda do trabalho associada à composição demográfica de suas famílias não é suficiente para afastá-las da condição de pobreza. Destes, há ainda um grupo de 5,6 milhões de trabalhadores, ou 19% da PEA com o perfil do Cadastro, que são empregados com carteira assinada ou outros trabalhadores formais.

Destaca-se que a política mais adequada para retirar essas pessoas da pobreza não seria a insistência nas “portas de saída”, mas as “políticas clássicas do Sistema Público de Emprego – intermediação, qualificação e seguro-desemprego – e a defesa do SM, além da manutenção de um ambiente de crescimento econômico com estabilidade” (CASTRO et al., op. cit, p. 330).

Dentre os inativos, identificou-se que 67,7% são crianças e adolescentes com idade até 16 anos, e 2,4% do total de famílias são formadas apenas por idosos e crianças. Logo, são pessoas para as quais de nada adiantaria a existência de “portas de saída” no Programa, uma vez que, pelas leis brasileiras, elas não deveriam trabalhar.

Por fim, pode-se apontar também a visão de Cotta & Paiva (op. cit), para quem a grande questão do PBF não seria as portas de saída para o trabalho, mas sim as “portas de entrada” dos segmentos mais desprotegidos no sistema de proteção social brasileiro. De fato, conforme dito anteriormente, recordando-se o desenho da Seguridade Social brasileira, percebe-se que, com exceção da política universal de saúde, a massa de trabalhadores urbanos informais encontrava-se excluída do sistema de proteção social antes do PBF.

CONCLUSÃO

No capítulo que se encerra, inicialmente expôs-se de forma sucinta o trajeto realizado pelo sistema de proteção social brasileiro, do conceito de seguro social até que se chegasse a institucionalização, no Brasil, da Seguridade Social. Dividido em três pilares fundamentais – Previdência, Saúde e Assistência Social – mostrou-se os motivos pelos quais o sistema de proteção social brasileiro é uma espécie de híbrido, pois possui características *bismarkianas*, *beverigianas* e seletivas.

Inserido neste sistema, sob a guarda das políticas de assistência, surge em 2003 o PBF, programa de transferência de renda focalizado que visa beneficiar as famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. O PBF não é um direito. Ao contrário, trata-se de um programa com orçamento e público alvo definidos por linhas de pobreza, o que faz com que exista um grupo de famílias que se enquadra em seus critérios de elegibilidade e, ainda assim, não é beneficiário: as famílias elegíveis não cobertas.

No que se refere às famílias beneficiárias, estas devem responder a condicionalidades. Ainda que uma questão importante, o fato é que, independentemente da maior ou menor possibilidade que tais famílias encontram para cumpri-las, o “acordo” firmado com o Estado e as famílias já estava previamente definido como direitos de todos os cidadãos, e não apenas das famílias beneficiárias. Essa situação pode certamente contribuir para a visão estigmatizante dos beneficiários.

Além disso, a insistência nas portas de saída do programa também demonstra um entendimento da superação da pobreza enquanto uma questão de “esforço”, em oposição a visão de que a causa desse fenômeno podem ir muito além de uma questão de empenho individual.

No terceiro capítulo deste trabalho será investigado o perfil daqueles que sofrem os maiores efeitos da focalização e da falta de garantia do PBF como um direito social: as famílias elegíveis não cobertas. O foco da análise será identificar quem são os não cobertos e quais as características dessa população que, apesar de extremamente pobre, continua desassistida.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS ELEGÍVEIS NÃO COBERTOS

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por finalidade investigar as características da população elegível não coberta do PBF. Tentando ir além de uma análise descritiva, o objetivo do estudo é contribuir para a reflexão acerca das características da exclusão promovida pela focalização e por seu correspondente sistema de cotas. Logicamente, por finalidade comparativa, também será abordado, em alguma medida, aspectos das famílias beneficiárias.

O capítulo se divide em quatro partes, sendo uma delas essa introdução. A segunda trata da metodologia utilizada, e a terceira apresenta os resultados da análise exploratória dos dados. Por fim, conclusões a respeito dos resultados serão apresentadas na última seção.

3.1 METODOLOGIA

A análise exploratória foi realizada com base gerada pelo MDS a partir dos microdados do CadÚnico, e concedido gratuitamente por aquele Ministério ao Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER) através de assinatura de Termo de Responsabilidade de uso. Utilizou-se software estatístico Statistical Package for Social Science (SPSS) para cruzamento dos indicadores. A data de extração dos microdados utilizados se refere a 31 de março de 2011.

Conforme visto anteriormente, no CadÚnico podem ser cadastradas todas as famílias cuja renda *per capita* esteja abaixo de ½ salário mínimo, e não apenas estritamente aquelas com o perfil do PBF. Contudo, para fins da realização desta monografia, cujo interesse é analisar principalmente as famílias elegíveis não cobertas, restringir-se-á o estudo às famílias que se adequam aos critérios de elegibilidade exigidos pelo PBF.

Para que isso fosse possível, foram feitos dois cortes na base de dados. Primeiramente, identificou-se as famílias beneficiárias do PBF, através de informação já contida na base de dados original enviada pelo MDS. Assim, uma vez identificados todos aqueles que já recebiam o benefício, o segundo passo foi a identificação dos elegíveis não cobertos. Para isso, criou-se um filtro que foi aplicado a todos aqueles que não eram beneficiários do Programa.

Os critérios utilizados para diferenciar os não cobertos não elegíveis dos não cobertos elegíveis foram os mesmos definidos pelo PBF. Isto é, considerou-se como não cobertos elegíveis todas as famílias não beneficiárias cuja renda familiar *per capita* mensal não ultrapassasse R\$ 70,00, classificação utilizada pelo PBF para definir sua linha de extrema pobreza, ou ainda famílias com ao menos uma criança ou adolescente com idade entre 0 e 17 anos, cuja renda familiar *per capita* estivesse entre R\$70,01 e R\$140,00. Este segundo critério define a linha de pobreza do programa.

A partir de então, trabalhou-se nesse estudo com dois grupos: as “Famílias beneficiárias” e as “Famílias elegíveis não cobertas”. A soma dessas duas categorias nomeou-se “Total de elegíveis”. Segundo as regras do programa, esse seria o total de famílias beneficiárias do Bolsa Família caso ele fosse reconhecido como um direito. Ou seja, se o PBF não operasse por um sistema de cotas e concedesse benefícios a todos os inscritos no CadÚnico que se enquadram em seus critérios, o total de famílias beneficiárias seria igual ao “Total de famílias elegíveis”. Cabe ressaltar que foram utilizados apenas os cadastros válidos, identificados a partir de uma marcação já existente na base de dados, gerada pelo MDS.

De antemão, deve-se alertar que o Governo Federal reconhece que há, no mínimo, mais 800.000 famílias que deveriam estar no CadÚnico, mas que ainda não foram cadastradas¹⁵. Logo, na verdade o número de beneficiários em potencial e, consequentemente, o número de elegíveis não cobertos para todo o país é ainda maior do que o apresentado neste trabalho.

Fez-se então uma análise do perfil das famílias beneficiárias e das famílias elegíveis não cobertas, utilizando recortes por Grandes Regiões, Unidades de Federação, Condição do Domicílio (Urbano/Rural), Sexo, Cor ou Raça e Nível de Escolaridade, tomando como referência as características da pessoa de referência da família. Além disso, também analisaram-se três indicadores acerca das condições de habitação do domicílio, sendo eles “Ausência de Banheiro”, “Ausência de água encanada” e “Condições sanitárias adequadas”.

Tentou-se ainda utilizar variáveis referentes à condição de empregabilidade dos beneficiários e dos elegíveis não cobertos, a fim de se investigar se tais pessoas estariam empregadas em trabalho formal, informal ou ainda desempregadas. O objetivo seria investigar mais a fundo até que ponto haveria diferenças na inserção dos beneficiários e dos elegíveis não cobertos no mercado de trabalho, de forma que fosse possível discutir a questão da desmercantilização da força de trabalho a partir do PBF.

¹⁵ Governo Federal, Caderno Plano Brasil sem Miséria, 2011

Porém, os dados para a realização de tal análise eram inviáveis do ponto de vista de sua confiabilidade estatística, dado o grande número de casos em que não houve resposta para tais perguntas. Para algumas dessas variáveis referentes à participação no mercado de trabalho, o contingente de “Não respondido” chega a mais de 80% do total.

Esse resultado, contudo, não era completamente inesperado. De acordo com Cobo & Lavinás (2010), em pesquisa realizada na cidade de Recife (PE) em 2007, 1/3 dos beneficiários do PBF naquela cidade acreditavam que, para receber o benefício, a pessoa deveria estar desempregada, não ter qualquer fonte de renda ou ainda não possuir vínculo formal de trabalho. As autoras concluem que os beneficiários não conhecem claramente os critérios de elegibilidade do Programa, e confundem o critério da renda familiar *per capita* com o da renda individual.

Dessa forma, não é de se estranhar que, no caso de informações contidas em um cadastro voltado especificamente para candidatos a beneficiários do PBF, perguntas referentes à empregabilidade sejam bastante subdeclaradas. Grande parte das pessoas pode tender a acreditar que, caso estejam empregadas, não receberão o benefício, mesmo que se enquadrem nos critérios de renda familiar *per capita* do programa.

Contudo, conforme apresentado no Capítulo 2, Castro *et al.* (op. cit) fizeram uso dos dados da Pnad 2006 para investigar justamente o perfil de inserção produtiva das famílias que se enquadravam no critério de inclusão do CadÚnico. Na falta de dados consistentes do Cadastro, as informações fornecidas por esses autores serão de grande utilidade para a conclusão do presente trabalho.

Visando ainda um melhor entendimento de quais seriam as características dos excluídos do programa, criou-se um indicador denominado de “Razão de não cobertura”. Tal indicador consiste no número de famílias elegíveis não cobertas dividido pelo total de famílias elegíveis. O objetivo é que se tenha uma noção mais precisa de qual o peso que as famílias elegíveis não cobertas representam em meio aos vários aspectos estudados da população pobre e extremamente pobre.

A fim de se fornecer mais um instrumento de análise, utiliza-se também um mapa do total das famílias elegíveis do PBF em relação ao total de famílias do Brasil. Para tal, foi feita uma *proxy* do número de famílias do país a partir dos domicílios particulares permanentes divulgados pelo Censo 2010.

3.2 RESULTADOS

3.2.1 Grandes Regiões e Unidades da Federação (UFs)

Em março de 2011, havia 18.480.155 famílias cadastradas no CadÚnico. Deste total, 47% (8.716.160) residiam na Região Nordeste. Para as demais Grandes Regiões seguiam, em ordem de maior percentual de inscritos, o Sudeste (27,29%), o Norte (10,09%), o Sul (9,57%) e o Centro-Oeste (5,98%).

Tabela 1

Famílias inscritas no Cadastro Único (em número de famílias e %) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011		
	Total	%
Norte	1.863.729	10,1
Nordeste	8.716.160	47,2
Sudeste	5.027.437	27,2
Sul	1.768.203	9,6
Centro-oeste	1.104.626	6,0
Brasil	18.480.155	100,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).
Tabulações próprias.

Mantendo apenas o “Total de elegíveis”, observa-se que, para o Brasil como um todo, há 14.912.417 de famílias inscritas que poderiam ser beneficiárias do PBF. Destas, 12.680.095 eram, naquele momento, beneficiárias do Programa, enquanto que 2.232.322 podem ser caracterizadas como “Elegíveis não cobertas”.

É interessante ressaltar que para as três categorias estudadas (Beneficiárias, Elegíveis não cobertas e Total de elegíveis) as famílias do Nordeste brasileiro apareciam sempre em maior quantidade quando comparadas à proporção de famílias das demais regiões. Além disso, nota-se também que se mantinha estável a ordem na qual as regiões apareciam segundo a proporção de famílias em cada categoria. Assim, tanto para as “Beneficiárias” quanto para as “Elegíveis não cobertas” e para o “Total de Elegíveis”, a Região Nordeste era sempre seguida das regiões Sudeste, Norte, Sul e Centro-Oeste. Esta ordem é coerente inclusive com o número total de famílias inscritas no CadÚnico em cada Região.

Tabela 2

Distribuição das famílias beneficiárias, elegíveis não cobertas e total de elegíveis pelo Programa Bolsa Família (em número de famílias e %) - Brasil e Grandes regiões, março/2011						
	Beneficiárias		Elegíveis não cobertas		Total de Elegíveis	
	Total	%	Total	%	Total	%
Norte	1.350.904	10,7	276.688	12,4	1.627.592	10,9
Nordeste	6.527.832	51,5	905.465	40,6	7.433.297	49,8
Sudeste	3.134.793	24,7	661.539	29,6	3.796.332	25,5
Sul	1.013.477	8,0	223.555	10,0	1.237.032	8,3
Centro-oeste	653.089	5,2	165.075	7,4	818.164	5,5
Brasil	12.680.095	100,0	2.232.322	100,0	14.912.417	100,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo). Tabulações próprias.

Dentre as famílias beneficiárias, aquelas que habitavam o Nordeste brasileiro representavam mais da metade do total: 51,5%. Além disso, também formavam 40,6% das “Elegíveis não cobertas”.

O fato das famílias do Nordeste possuírem um peso tão grande tanto na população beneficiária quanto na elegível não coberta justifica uma análise desagregada pelas Grandes Regiões, pois seu peso relativo influencia de forma expressiva os resultados para o Brasil como um todo. Além disso, há particularidades de cada Região que só são passíveis de serem observadas utilizando tal metodologia.

Tabela 3

Razão de não cobertura (em %) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011	
Norte	17,0
Nordeste	12,2
Sudeste	17,4
Sul	18,1
Centro-oeste	20,2
Brasil	15,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo). Tabulações próprias

Proporcionalmente ao “Total de elegíveis”, contudo, notou-se que as famílias do Centro-Oeste possuíam a maior “Razão de não cobertura”: 20,2%. Isto significa que aquela região era a que possuía a maior proporção de famílias desassistidas pelo programa em relação ao “Total de elegíveis”. Já o Nordeste aparecia com a menor “Razão”, apontando que, apesar de nela residirem um grande número de famílias elegíveis não cobertas, havia uma maior probabilidade de uma família ser assistida pelo PBF caso residisse no Nordeste.

Operando por extremos, observou-se que a “Razão de Não cobertura” dessa região era oito pontos percentuais menor que a do Centro-oeste. Para as demais regiões, a “Razão” variava numa faixa de 17,0% a 18,1%, e para o Brasil, foi de 15,0%.

Desagregando as informações sobre as Grandes Regiões de acordo com as linhas de extrema pobreza e de pobreza definidas pelo Programa, observou-se que, em março de 2011, o PBF atendia majoritariamente às famílias abaixo da linha da extrema pobreza. Essa situação era ainda mais evidente nas regiões Norte e Nordeste, locais em que os percentuais de famílias beneficiárias em extrema pobreza alcançaram 86,8% e 89,7%, respectivamente.

Tabela 4

Famílias beneficiárias e elegíveis não cobertas pelo PBF de acordo com as linhas de pobreza e extrema pobreza (em %) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011						
	Beneficiárias			Elegíveis não cobertas		
	Extrema pobreza	Pobreza	Total	Extrema pobreza	Pobreza	Total
Norte	86,8	13,2	100,0	76,1	23,9	100,0
Nordeste	89,7	10,3	100,0	80,6	19,4	100,0
Sudeste	65,5	34,5	100,0	53,3	46,7	100,0
Sul	62,6	37,4	100,0	48,2	51,8	100,0
Centro-oeste	64,4	35,6	100,0	54,4	45,6	100,0
Brasil	80,2	19,8	100,0	66,7	33,3	100,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

Tabulações próprias.

Nota: Percentuais das famílias beneficiárias consideram apenas aquelas que se enquadravam em alguma das duas linhas de pobreza. Em março de 2011, 665.722 (5,3%) famílias que recebiam o benefício não se encaixavam em nenhum dos dois critérios de elegibilidade segundo os dados do CadÚnico.

No caso do grupo dos elegíveis não cobertos, as famílias em situação de extrema pobreza também formavam maioria para todas as regiões, com exceção do Centro-oeste, onde representavam 48,2% do total de famílias elegíveis não cobertas. Porém, comparativamente ao grupo das famílias beneficiárias, é proporcionalmente menor o contingente de famílias

extremamente pobres elegíveis não cobertas. Isto não significa, no entanto, que fossem poucos os extremamente pobres não cobertos. Na Região Nordeste, por exemplo, as famílias extremamente pobres representavam 80,6% do total de famílias elegíveis não cobertas.

Analisando-se a “Razão de não cobertura” daqueles que se encontravam abaixo da linha da pobreza, percebeu-se que tal razão era expressivamente superior a das famílias que estavam abaixo da linha de extrema pobreza.

Tabela 5

Razão de não cobertura de acordo com as linhas de extrema pobreza e pobreza - Brasil e Grandes Regiões, março/2011		
	Extrema pobreza	Pobreza
Norte	15,7	27,9
Nordeste	11,5	21,4
Sudeste	15,7	23,6
Sul	15,6	24,9
Centro-oeste	18,8	26,0
Brasil	13,4	23,8

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

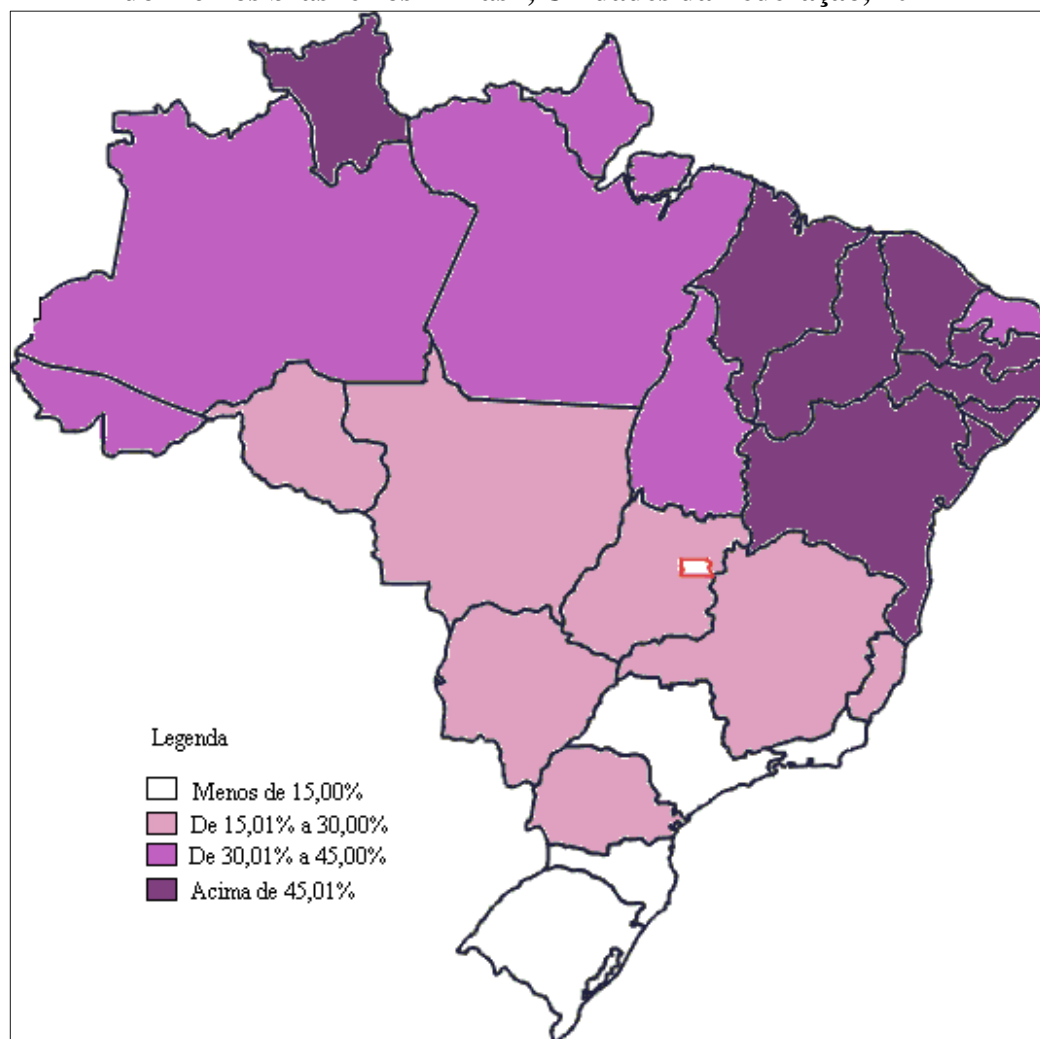
Tabulações próprias.

A diferença entre as “Razões de não cobertura” das famílias extremamente pobres e das famílias pobres chega a 12,2 pontos percentuais na Região Norte, sendo de 9,9 pontos percentuais para a Região Nordeste, 9,4 pontos percentuais para o Sul e de 7,9 pontos percentuais para o Sudeste. A menor diferença das “Razões” segundo as linhas de pobreza aparece no Centro-Oeste: 7,2 pontos percentuais. Contudo, nota-se que esse resultado se deve principalmente à alta “Razão de não cobertura” das famílias extremamente pobres desta Grande Região.

Como evidenciam os dados da Tabela 5 acima, mesmo dentre os extremamente pobres havia ainda expressivos percentuais de não cobertura, que iam de 11,5%, no Nordeste, a 18,8%, no Centro-oeste.

Uma vez realizada a análise da não cobertura do PBF para as Grandes Regiões, torna-se interessante examinar alguns dados desagregados pelas Unidades da Federação.

Figura 1- Mapa do Total de Famílias elegíveis para o PBF em relação ao total de domicílios brasileiros – Brasil, Unidades da Federação, 2011



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE) – Domicílios particulares permanentes ocupados. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).
Elaboração própria.

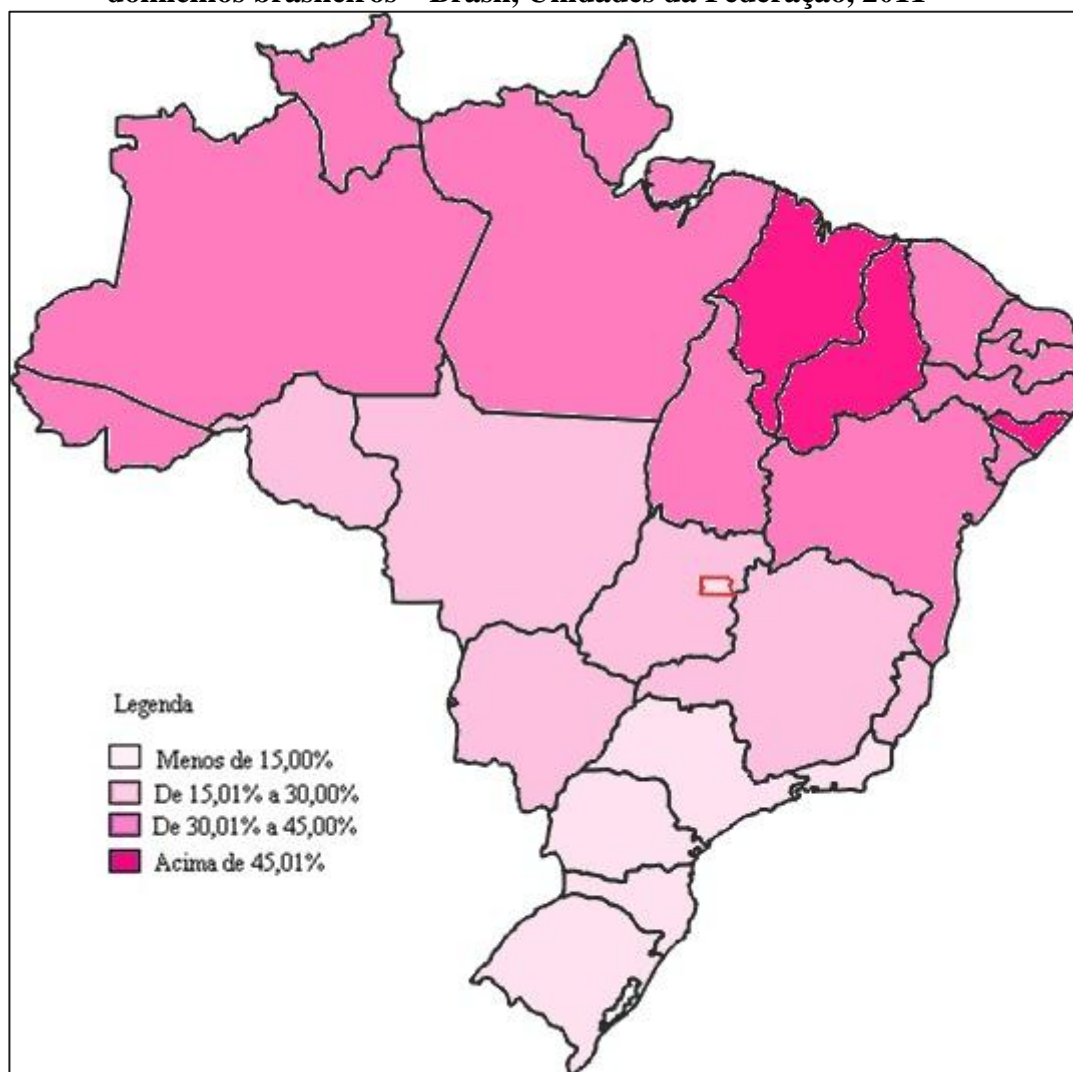
O mapa acima apresenta o “Total de famílias elegíveis” do PBF em relação ao total de domicílios de cada Unidade da Federação. Assim, interpretou-se que, do total de famílias do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, menos de 15,0% eram elegíveis ao PBF. Já no Pará, diz-se que de 30,0% a 45,0% do total de famílias da UF eram passíveis de serem beneficiárias do PBF.

Através do mapa, observou-se que, com a exceção do Rio Grande do Norte, em todas as UFs localizadas no Nordeste havia mais de 45,0% de famílias elegíveis para o PBF. Destas UFs pode-se destacar o Maranhão, estado brasileiro com o maior percentual de famílias elegíveis ao Programa: 60,1%. Já Santa Catarina representava a UF com o menor percentual

de elegíveis de todo o Brasil; tais famílias constituíam apenas 9,4% do total das famílias deste estado. Vale ressaltar que para o Brasil como um todo, 26,0% das famílias eram passíveis de se tornarem beneficiárias do Bolsa Família.

Notou-se que havia um claro padrão regional atuando sobre as UF's no que diz respeito a proporção de elegíveis em relação ao total das famílias. Das cinco UF's em que o total de famílias elegíveis representava menos de 15,0% do total, apenas o Distrito Federal não se localizava no Sudeste ou Sul. Enquanto isso, percebeu-se que todas as demais UF's da Região Centro-Oeste estavam na faixa em que o "Total de famílias elegíveis" ia de 30,0% a 45,0% de todas as famílias.

Figura 2- Mapa do Total de Famílias Beneficiárias do PBF em relação ao total de domicílios brasileiros – Brasil, Unidades da Federação, 2011



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE) – Domicílios particulares permanentes ocupados. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).
Elaboração própria.

Na figura 2 tem-se um mapa representando a proporção de famílias beneficiárias em relação ao total de domicílios por UFs. Para o Brasil como um todo, 22,1% do total de famílias é beneficiária do PBF, o que, junto ao total de 26,0% de famílias elegíveis leva a uma Razão de Não Cobertura de 15,0% para todo o país, apresentada na tabela 6.

Observa-se que há razoável coerência entre os percentuais de famílias beneficiárias de cada UF e o de famílias elegíveis. Todas as UFs que apresentam proporção de até 15,0% de elegíveis, por exemplo, também possuem um máximo de 15,0% de famílias beneficiárias. Já as UFs que situavam na faixa dos 15,0% aos 30,0% de famílias elegíveis também possuem entre 15,0% e 30,0% de famílias beneficiárias, com exceção do Paraná, que apesar de possuir 16,5% de famílias elegíveis, conta com apenas 13,4% de famílias beneficiárias.

Para a região Norte, mantém-se para as famílias beneficiárias praticamente o mesmo padrão encontrado nas famílias elegíveis: as UFs se situam na faixa que vai de 30,0% a 45,0%, exceto por Roraima, que possui 46,8% de famílias elegíveis e apenas 38,5% de famílias beneficiárias.

Já no caso da região Nordeste, percebe-se que das oito UFs que possuíam mais de 45,0% de famílias elegíveis ao PBF, somente Alagoas, Maranhão e Piauí contam com um percentual de beneficiários também acima de 45,0%. A UF com a maior proporção de famílias beneficiárias é justamente o Maranhão, UF cujo 53,6% do total de famílias é beneficiária do PBF.

Quando se analisam as “Razões de não cobertura” para cada UF, percebeu-se que, das dez menores “Razões”, oito eram de estados do Nordeste. Dentre as UFs com as maiores “Razões de não cobertura”, chamava a atenção o caso do Distrito Federal, que aparecia no último lugar da lista, com mais da metade de suas famílias elegíveis se adequando na categoria das não cobertas (54,6%). Esta UF também é a que possui a menor proporção de famílias beneficiárias: 4,8%.

Tabela 6

Razão de não cobertura (não cobertas em relação ao total de elegíveis – em %)- Brasil e Unidades da Federação, março/2011	
UF	Razão de não cobertura (%)
AL	9,4
CE	9,8
PI	10,3
MA	10,6
PB	12,4
SE	12,4
PE	12,9
RN	13,1
TO	14,3
RJ	14,3
AM	14,6
BA	14,8
RS	15,8
MS	15,9
GO	16,3
PA	16,5
MT	16,9
ES	17,4
MG	17,5
RO	17,5
RR	17,8
PR	18,7
SP	19,0
SC	22,7
AP	25,2
AC	29,0
DF	54,6
Brasil	15,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

Tabulações próprias

3.2.2 Perfil dos grupos estudados

De acordo com os dados do CadÚnico para março de 2011, a população beneficiária do PBF era majoritariamente urbana. Do total de famílias “Beneficiárias”, 76,7% habitavam domicílios urbanos. Para as famílias “Elegíveis não cobertas” tal indicador apresentou-se ligeiramente mais alto, de forma que as famílias residentes em áreas urbanas representavam

77,6% do contingente total deste grupo. Tais resultados apontam que, em março de 2011, a população elegível para ao PBF possuía uma taxa de urbanização abaixo daquela verificada para o Brasil como um todo de acordo com a Pnad 2009, que era de 84,0% (IBGE, 2010).

Tabela 7

Famílias beneficiárias e elegíveis não cobertas por situação de domicílio (em %) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011						
	Beneficiárias			Elegíveis não cobertas		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Norte	75,1	24,9	100,0	71,7	28,3	100,0
Nordeste	70,8	29,2	100,0	71,3	28,7	100,0
Sudeste	86,3	13,7	100,0	85,9	14,1	100,0
Sul	80,3	19,7	100,0	78,9	21,1	100,0
Centro-oeste	86,7	13,3	100,0	86,9	13,1	100,0
Brasil	76,7	23,3	100,0	77,6	22,4	100,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

Tabulações próprias

Nota: não foi possível obter informações da pessoa de referência em 43 famílias beneficiárias e em 98 famílias elegíveis não cobertas.

Entretanto, na desagregação das informações pelas Grandes Regiões, identificou-se que, relativamente, as famílias “Elegíveis não cobertas” só superavam as famílias Beneficiárias em proporção dos domicílios urbanos nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Analisando-se as “Razões de não cobertura” para os domicílios urbanos e rurais, percebeu-se que somente no Norte havia diferenças significativas entre a não cobertura dos domicílios urbanos e rurais, que era de 2,5 pontos percentuais para esta região.

Tabela 8

Razão de não cobertura domicílios urbanos e rurais - Brasil e Grandes Regiões, março/2011		
	Urbano	Rural
Norte	16,4	18,9
Nordeste	12,3	12,0
Sudeste	17,4	17,8
Sul	17,8	19,1
Centro-oeste	20,2	20,0
Brasil	15,1	14,5

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

Tabulações próprias

Nota 1: não foi possível obter informações da pessoa de referência em 43 famílias beneficiárias e em 98 famílias elegíveis não cobertas.

Conforme dito anteriormente, o PBF privilegia a mãe da família como pessoa de referência, isto é, geralmente é ela a titular do benefício. Assim, antes mesmo de qualquer análise exploratória, já existe uma expectativa de que o sexo da pessoa de referência das famílias cadastradas no CadÚnico seja majoritariamente feminino.

Tabela 9

Sexo da pessoa de referência das famílias beneficiárias e elegíveis não cobertas pelo Programa Bolsa Família (em %) - Brasil e Grandes regiões, março/2011						
	Beneficiárias			Elegíveis não cobertas		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Norte	8,5	91,5	100,0	12,3	87,7	100,0
Nordeste	7,6	92,4	100,0	14,4	85,6	100,0
Sudeste	5,5	94,5	100,0	8,6	91,4	100,0
Sul	5,9	94,1	100,0	8,7	91,3	100,0
Centro-oeste	5,9	94,1	100,0	8,7	91,3	100,0
Brasil	7,0	93,0	100,0	11,4	88,6	100,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

Tabulações próprias

Como pode ser observado na tabela acima, essa expectativa realmente se confirma, tanto no caso das famílias “Beneficiárias” quanto das “Elegíveis não cobertas”. Porém, como também pode ser visto, proporcionalmente, havia mais homens identificados como pessoa de referência da família dentre o grupo das “Elegíveis não cobertas”, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste. Especificamente no Nordeste, os homens representavam 14,4% do contingente total de pessoas de referência da família. Tal proporção era quase duas vezes o percentual de homens como pessoa de referência dentre os beneficiários, que é de 7,6%.

Esse comportamento se refletia nas “Razões de Não Cobertura” de acordo com o sexo da pessoa de referência da família. As “Razões” eram expressivamente mais altas para os homens, e alcançou seu maior hiato no Nordeste, região para a qual a diferença entre as “Razões de não cobertura” dos homens e das mulheres era de 9,4 pontos percentuais.

Tabela 10

Razão de não cobertura de acordo com o sexo da pessoa de referência da família - Brasil e Grandes Regiões, março/2011		
	Homens	Mulheres
Norte	22,9	16,4
Nordeste	20,8	11,4
Sudeste	24,9	16,9
Sul	24,5	17,6
Centro-oeste	27,3	19,7
Brasil	22,5	14,4

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).
Tabulações próprias

No que tange a cor ou raça da pessoa de referência da família, percebe-se que havia relativamente mais pretos e pardos para todas as categorias estudadas e em todas as Regiões, com exceção da Região Sul, onde havia mais brancos.

Tabela 11

Cor ou Raça da pessoa de referência das famílias beneficiárias e elegíveis não cobertas pelo Programa Bolsa Família (em %) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011								
	Beneficiárias				Elegíveis não cobertas			
	Brancos	Pretos e Pardos	Outros e Sem Declaração	Total	Brancos	Pretos e Pardos	Outros e Sem Declaração	Total
Norte	9,6	86,7	3,7	100,0	10,4	87,3	2,3	100,0
Nordeste	16,4	81,4	2,2	100,0	17,2	80,6	2,2	100,0
Sudeste	36,4	60,1	3,6	100,0	39,3	56,4	4,3	100,0
Sul	70,7	24,9	4,4	100,0	72,8	22,1	5,1	100,0
Centro-oeste	25,8	69,7	4,6	100,0	27,6	69,0	3,3	100,0
Brasil	25,4	71,6	3,0	100,0	29,3	67,5	3,2	100,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).
Tabulações próprias

Porém, observa-se também que, comparativamente, o percentual de pretos e pardos era mais elevado quando se tratava da população beneficiária, de modo que se elevava a proporção de pessoas brancas dentre as “Elegíveis não cobertas” para todas as Regiões, com exceção do Centro-Oeste, onde este percentual se mantinha relativamente estável.

De acordo com as “Razões de não cobertura”, havia maiores chances de uma pessoa de cor ou raça branca ser a pessoa de referência de uma família “Elegível não coberta”. A diferença entre as “Razões” de brancos e pretos e pardos se mostrava mais acentuada no Sul e no Sudeste, com respectivamente 2,0 e 2,1 pontos percentuais de diferença.

Tabela 12

**Razão de não cobertura de acordo com a cor ou raça da pessoa de referência da família
- Brasil e Grandes Regiões, março/2011**

	Branços	Pretos e Pardos	Outros e Sem declaração
Norte	18,1	17,1	11,2
Nordeste	12,7	12,1	12,2
Sudeste	18,6	16,5	20,2
Sul	18,5	16,4	20,3
Centro-oeste	21,3	20,0	15,5
Brasil	16,8	14,2	15,8

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).
Tabulações próprias

Para o país como um todo, esta diferença chegava a 2,59 pontos percentuais. Tal comportamento se dava principalmente em função do elevado peso relativo dos pretos e pardos no Nordeste.

Reportando-se ainda a características da pessoa de referência da família, observou-se que em 40,9% dos casos para o Brasil, o maior nível de escolaridade alcançado dentre os beneficiários era o primeiro ciclo do Ensino Fundamental¹⁶. Este também era o nível de escolaridade predominante entre os elegíveis não cobertos, porém em menor proporção: 35,6% dos casos. Tal comportamento se repetia para ambos os grupos em todas as regiões, com exceção do Centro-Oeste, região em que tanto os beneficiários quanto os elegíveis não cobertos possuíam como escolaridade mais elevada o segundo ciclo do Ensino Fundamental.¹⁷

¹⁶ 1º Ciclo do Ensino Fundamental, antiga 4ª série ou Primário.

¹⁷ Segundo Ciclo do Ensino Fundamental, antiga 8ª série ou Ginásio.

Tabela 13

Maior nível de escolaridade alcançado pela Pessoa de Referência da Família (em %) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011					
Beneficiárias					
	Primeiro Ciclo Ensino Fundamental	Segundo Ciclo Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Total
Norte	39,8	28,6	22,9	0,3	100,0
Nordeste	43,4	29,3	21,8	0,3	100,0
Sudeste	37,6	35,9	22,9	0,4	100,0
Sul	42,1	39,2	16,1	0,4	100,0
Centro-oeste	34,1	36,9	22,9	0,6	100,0
Brasil	40,9	32,2	21,8	0,3	100,0
Elegíveis não cobertas					
	Primeiro Ciclo Ensino Fundamental	Segundo Ciclo Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Total
Norte	32,0	28,6	29,5	0,6	100,0
Nordeste	33,7	28,5	30,5	0,7	100,0
Sudeste	37,6	34,4	23,7	0,6	100,0
Sul	42,5	37,5	16,7	0,6	100,0
Centro-oeste	34,2	36,0	23,5	0,8	100,0
Brasil	35,6	31,8	26,4	0,6	100,0

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo). Tabulações próprias

Nota: não foi possível obter informações da pessoa de referência em 492.118 famílias beneficiárias (4,7%) e em 103.762 famílias elegíveis não cobertas (5,6%).

Em sua maioria, os demais casos se dividiam entre o segundo ciclo do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, com uma predominância do segundo ciclo do Ensino Fundamental tanto entre os beneficiários quanto entre os elegíveis não cobertos. No caso dos não cobertos, apenas no Norte e no Nordeste o grupo dos que estudaram até o Ensino Médio apresentava-se maior do que aquele dos que completaram somente o segundo ciclo do Ensino Fundamental.

Como se pode ver, de forma até certo ponto esperada, a proporção de pessoas que chegaram ao Ensino Superior era ínfima, sempre inferior a 1%, seja ela observada no grupo dos beneficiários, seja se analisando o grupo dos elegíveis não cobertos.

Tabela 14

Razão de não cobertura de acordo com a escolaridade mais alta da Pessoa de Referência da Família (em %) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011				
	1º Ciclo Ensino Fundamental	2º Ciclo Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
Norte	14,4	17,2	21,2	26,7
Nordeste	9,9	12,1	16,5	23,9
Sudeste	17,2	16,6	17,7	25,1
Sul	17,9	17,2	18,3	24,1
Centro-oeste	19,5	19,0	19,8	24,7
Brasil	13,4	14,9	17,7	24,6

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

Nota: não foi possível obter informações da pessoa de referência em 492.118 famílias beneficiárias (4,7%) e em 103.762 famílias elegíveis não cobertas (5,6%).

A observação das “Razões de não cobertura” evidenciava que, de maneira geral, quanto maior o nível de escolaridade alcançado, menor era a probabilidade de uma dada família estar coberta pelo programa.

3.2.3 Acesso a serviços básicos

Nesta subseção apresentam-se três indicadores através dos quais serão investigadas as condições de habitação das famílias “Beneficiárias” e das “Elegíveis não cobertas”. Além da desagregação por Grandes Regiões, que já vem sendo empregada ao longo de todo capítulo, fez-se também um recorte pelos domicílios urbanos e rurais, pois se entende que a prestação de serviços públicos e condições de moradia diferem consideravelmente quando se analisa os domicílios localizados naqueles dois tipos de áreas de habitação: campo ou a cidade.

Antes de qualquer exposição, cabe destacar que, para todos os indicadores estudados, é de amplo conhecimento na literatura que, no Brasil, a proporção de domicílios rurais em condições precárias de habitação é maior do que para os domicílios urbanos. Dessa maneira, já era de esperar que os indicadores aqui apresentados refletissem esse mesmo quadro, principalmente porque se tratam de famílias em situação de pobreza.

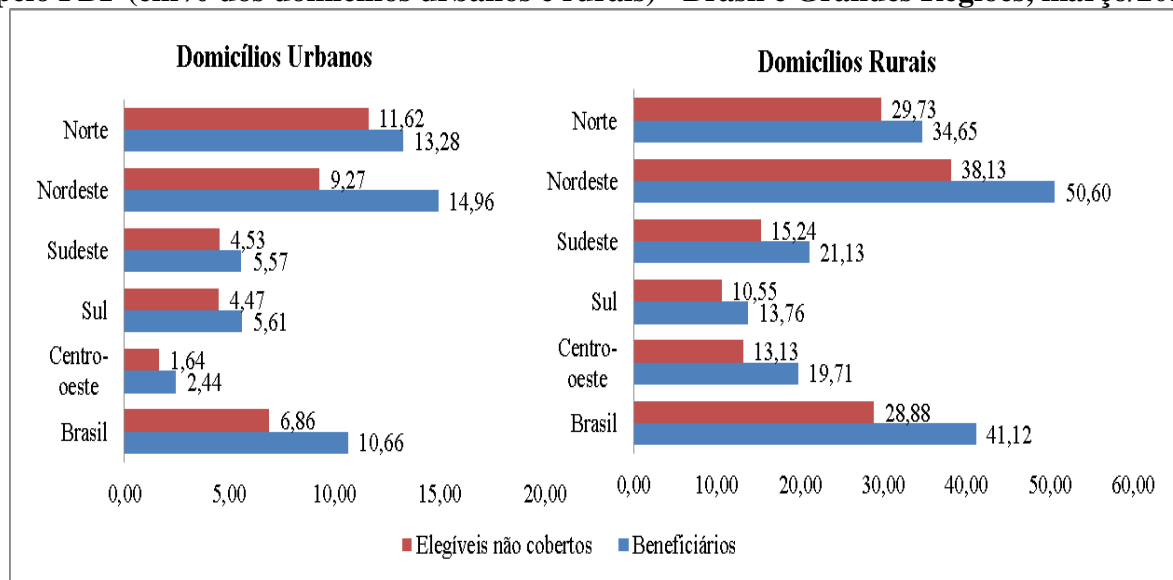
Outra observação importante é que, tanto para os domicílios urbanos, quanto para os rurais, em todas as regiões e para o Brasil como um todo, os indicadores referentes às famílias elegíveis não cobertas indicavam sempre uma menor proporção de famílias vivendo em situação precária de fornecimento de serviços básicos quando comparados aos indicadores das

famílias beneficiárias. Para alguns indicadores em determinadas regiões, tal diferença era bastante significativa. Já em outras situações, era razoavelmente menor.

O Gráfico 1 apresenta o primeiro indicador. Trata-se do percentual de famílias beneficiárias e elegíveis não cobertas que não possuíam banheiro em seu domicílio.

No caso das famílias residentes em áreas urbanas, notou-se que a maior diferença entre a proporção de domicílios sem banheiro ocorria no Nordeste: 5,7 pontos percentuais. Em seguida, aparecia a Região Norte, na qual as famílias Beneficiárias sem banheiro no domicílio representavam 1,7 pontos percentuais a mais do que as famílias Elegíveis não cobertas na mesma situação. Esse hiato diminuía na medida em que se analisava as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, para as quais a diferença entre beneficiários e elegíveis não cobertos era de 1,1, 1,0 e 0,1 pontos percentuais, respectivamente. Para o Brasil, a disparidade entre as famílias beneficiárias e as elegíveis não cobertas era de 3,8 pontos percentuais.

Gráfico 1 - Famílias sem banheiro no domicílio, Beneficiárias e Elegíveis não cobertas pelo PBF (em% dos domicílios urbanos e rurais) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo). Tabulações próprias

Nota 1: não foi possível obter informações sobre a ausência de banheiro em 16.232 (0,13%) domicílios de famílias beneficiárias e em 5.337 (0,24%) de domicílios de famílias elegíveis não cobertas.

Já no caso das famílias residentes em domicílios rurais, identificou-se que a diferença entre as “Beneficiárias” e as “Elegíveis não cobertas” se elevava de forma expressiva. A maior disparidade continuava ocorrendo na Região Nordeste, porém ainda mais acentuadamente: 12,5 pontos percentuais. Para as demais Regiões as diferenças se mantinham elevadas, de modo que representavam 6,7 pontos percentuais no Norte, 5,9 pontos percentuais

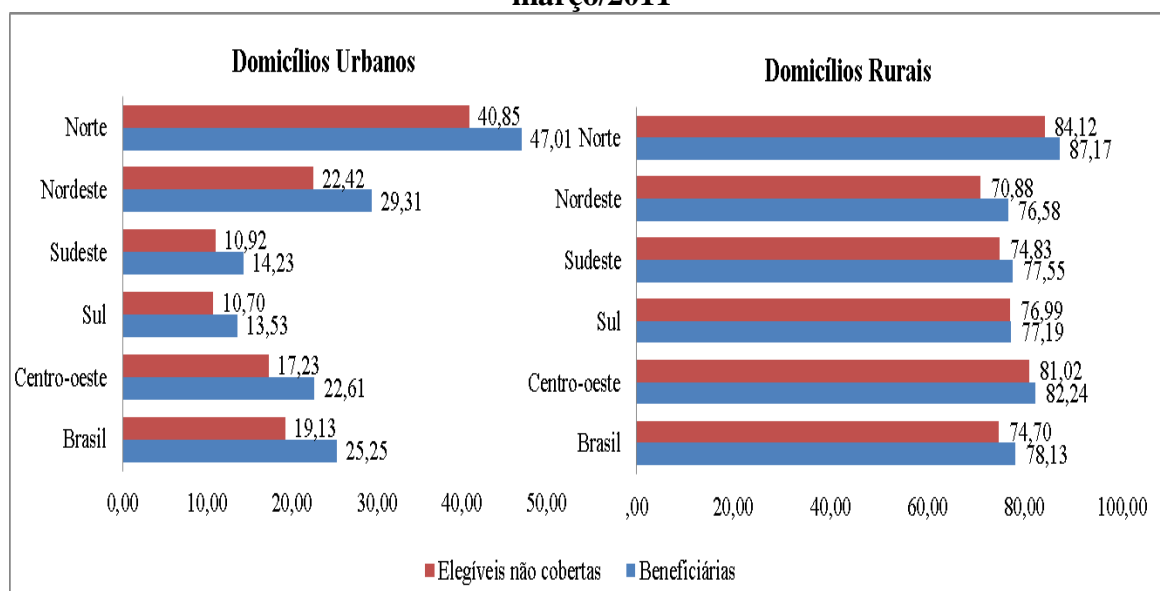
no Sudeste, 4,9 pontos percentuais no Norte e 3,2 pontos percentuais no Sul. Para o país como um todo, a diferença era de 12,2 pontos percentuais, evidenciando o peso relativo do Nordeste.

O segundo indicador utilizado é a proporção de famílias sem água encanada no domicílio. Novamente, nota-se que havia grande disparidade entre os domicílios urbanos e rurais, de modo que o percentual de domicílios rurais sem água encanada representava mais que o dobro do percentual dos urbanos para todas as regiões em ambos os grupos estudados.

Neste indicador, porém, a diferença entre as famílias urbanas beneficiárias e elegíveis não cobertas apresentava-se maior do que entre as famílias rurais dos dois grupos. Para as famílias residentes em domicílios urbanos, a maior diferença ocorreu novamente na região Nordeste (6,9 pontos percentuais). Logo após, vinha o Norte (6,2 pontos percentuais), seguido do Centro-Oeste (5,4 pontos percentuais), do Sudeste (3,3 pontos percentuais) e do Sul (2,8 pontos percentuais).

Para as famílias rurais as diferenças entre beneficiárias e elegíveis não cobertas eram menores, tendo em vista que o indicador apresentava níveis elevadíssimos para ambos os grupos, sempre acima dos 70,0%.

Gráfico 2 - Famílias sem água encanada no domicílio, Beneficiárias e Elegíveis não cobertas pelo PBF (em % dos domicílios urbanos e rurais) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

Tabulações próprias

Nota: não foi possível obter informações sobre a ausência de água encanada em 17.440 (0,14%) domicílios de famílias beneficiárias e em 5.513 (0,25%) de domicílios de famílias elegíveis não cobertas.

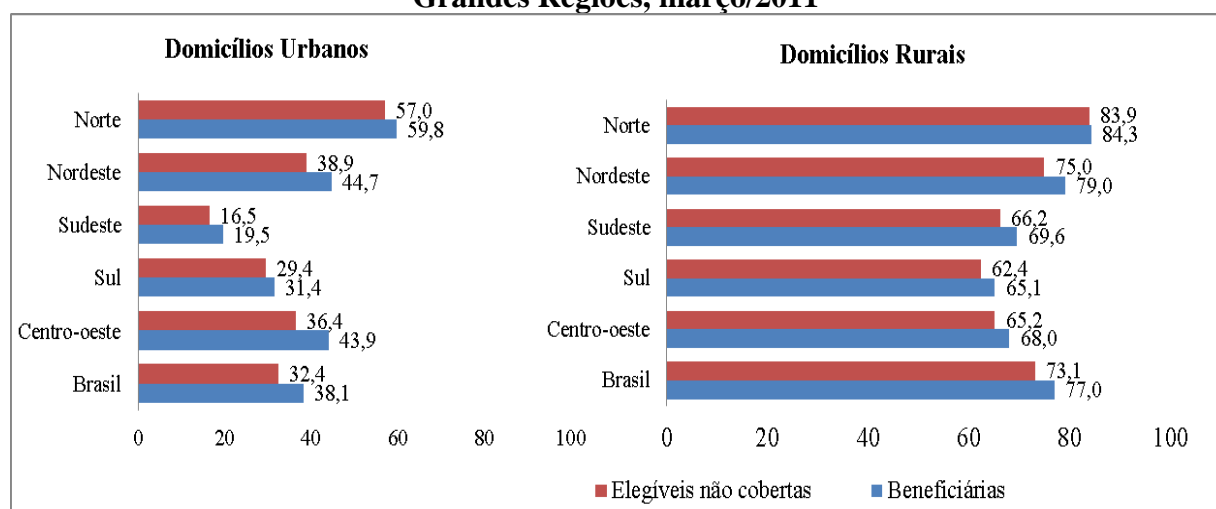
A maior disparidade entre as famílias urbanas beneficiárias e elegíveis não cobertas ocorria mais uma vez na região Nordeste, com 5,7 pontos percentuais de diferença entre beneficiários e elegíveis não cobertos. Para o Norte, a diferença era de 3,1 pontos percentuais, e se reduzia ainda mais nas regiões Sudeste (2,7 pontos percentuais), Centro-Oeste (1,2 pontos percentuais) e Sul, onde a diferença entre beneficiários e elegíveis não cobertos praticamente não existia, ficando em 0,2 pontos percentuais.

O terceiro e último indicador trata das condições de escoamento sanitário adequadas das famílias. Considerou-se como “condições adequadas” o escoamento feito por meio de rede coletora de esgoto pluvial ou por fossa séptica.

Mais uma vez, a diferença entre os domicílios urbanos e rurais apresentou-se muito acentuada, de modo que, invariavelmente, havia mais que o dobro de domicílios urbanos em condições sanitárias adequadas quando comparados com os rurais.

A disparidade entre as famílias beneficiárias e as elegíveis não cobertas residentes em domicílios urbanos para o Brasil era de 5,7 pontos percentuais. Observando os dados desagregados pelas Grandes Regiões, observava-se que a maior diferença entre esses dois grupos ocorria no Centro-Oeste, onde o indicador das famílias beneficiárias aparecia com 7,5 pontos percentuais a menos em relação às elegíveis não cobertas. Já no Nordeste, tal diferença era de 5,8 pontos percentuais e de 3,1 pontos percentuais em se tratando das famílias do Sudeste. As disparidades caem ainda mais no Norte, onde alcançam 2,8 pontos percentuais, e no Sul, atingindo 2,1 pontos percentuais.

Gráfico 3 - Famílias sem condições de escoamento sanitário adequado, Beneficiárias e Elegíveis não cobertas pelo PBF (em % dos domicílios urbanos e rurais) - Brasil e Grandes Regiões, março/2011



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, microdados CadÚnico (mar/2011). Acervo LAESER de bases digitais (Oráculo).

Tabulações próprias

Nota : não foi possível obter informações sobre condições de escoamento sanitário adequadas em 20.503 (0,2%) domicílios de famílias beneficiárias e em 6.7667 (0,3%) de domicílios de famílias elegíveis não cobertas.

No que tange a diferença entre as condições de escoamento adequadas das famílias rurais beneficiárias e elegíveis não cobertas, nota-se que, novamente, a Região Nordeste apresentava o maior diferencial: 4,1 pontos percentuais. As disparidades seguiam em queda para as demais regiões, apresentando-se, respectivamente, o Sudeste (3,4 pontos percentuais), O Centro-Oeste (2,9 pontos percentuais), o Sul (2,8 pontos percentuais) e o Norte, região na qual praticamente não havia qualquer diferença (0,4 pontos percentuais), apesar de se tratar da região com as piores condições nacionais.

CONCLUSÃO

Os dados apresentados ao longo deste capítulo certamente refletem em alguma medida a escolha por um programa de transferência de renda focalizado adotada pelo Governo brasileiro. O primeiro e mais óbvio argumento é explicitado logo no princípio do capítulo: em março de 2011 havia 2.232.322 famílias elegíveis não cobertas na base do CadÚnico. O simples fato de existir a categoria dos elegíveis não cobertos e nela se enquadrarem um número tão expressivo de famílias já demonstra um questionável efeito da focalização.

Os demais indicadores analisados também eram bastante coerentes com a lógica do sistema de cotas. Conforme visto, a região brasileira cujas UFs possuíam o maior número de famílias elegíveis era o Nordeste. Não por acaso, também era essa a Região com as menores “Razões de não cobertura” e os maiores percentuais de beneficiários. Isto é, o fato do contingente relativo de elegíveis do Nordeste ser muito alto e a cobertura dessa região a melhor do país levava a crer que para lá se direcionam grande parte das cotas.

Contudo, como a população elegível dessa região é muito volumosa, esta ainda abrigava 40,1% do total das famílias elegíveis não cobertas. Tais resultados apontam para o irônico fato de que, se por um lado, de acordo com o sistema de focalização do programa, a maior parte das cotas se direcionassem ao Nordeste, por outro lado, grande parte da população desassistida pelo PBF também se encontrava nesta Região.

Ao construirmos “Razões de não cobertura” desagregadas pelas duas linhas de pobreza do programa, era possível perceber que elas se apresentam muito menores para os

extremamente pobres, comparativamente aos pobres. Esse dado reflete claramente a escolha do PBF pela focalização, isto é, pela busca ao atendimento do “mais pobre dentre os pobres”.

Já no estudo da não cobertura das famílias urbanas e rurais, percebeu-se que, em alguma medida, as famílias rurais apresentavam maiores “Razões de não cobertura”. Tal característica certamente correspondia a um agravante da condição de não garantia dos direitos, pois pode-se assumir que, uma vez habitante de um domicílio rural, seja mais custoso o acesso aos serviços públicos, com isso ampliando a dificuldade dos residentes destas áreas em virem a ser auxiliados pelo Programa.

Referencialmente à escolaridade dos chefes de família, o que se verificou foi uma certa paridade entre o indicador de beneficiários e de elegíveis não cobertos, com predominância do primeiro ciclo do Ensino Fundamental como nível de escolaridade mais alto alcançado.

No que concerne o acesso aos serviços públicos básicos, nota-se que os indicadores das famílias elegíveis não cobertas apresentavam sempre condições de vida menos precárias do que para as famílias elegíveis. Tal resultado não é de todo estranho quando traz-se à luz os critérios utilizados para a definição das cotas, apresentados no segundo capítulo.

Deve-se lembrar que as cotas são definidas não apenas pelas linhas de pobreza, mas também a partir de mapas de pobreza e demais instrumentos, como o IDH, que levam em consideração a prestação de serviços públicos e as condições sanitárias e de saúde. Logo, apresenta-se como um resultado coerente o fato de que as famílias beneficiárias habitem regiões em que os serviços públicos sejam mais deficitários.

CONCLUSÃO

No atual cenário das políticas sociais brasileiras, o PBF se destaca sobretudo por sua escala. Em março de 2011 havia 12.680.095 famílias beneficiárias de acordo com os cadastros válidos contidos no CadÚnico.

Nesse sentido, há um esforço realizado pelo Estado brasileiro em tentar promover, em alguma medida, a inserção de uma parcela tão vulnerável da população no sistema de proteção social e que, a despeito das tantas controvérsias na literatura atual, de alguma forma contribuiu para a redução dos níveis relativos de pobreza junto à população brasileira. Trata-se de um marco histórico, somente possível após a consolidação da Constituição de 1988 e de sua vocação inclusiva no campo das políticas sociais.

Porém, tal conquista não é completa, visto que é dificultada pela falta de uma definição legal que assegure à população elegível do Programa seu direito a ele.

O fato de em março de 2011 existirem 2.232.322 de famílias que atendiam aos critérios de pobreza e extrema pobreza definidos pelo PBF e que não recebiam o benefício, por si só já demonstra que ele não era, e ainda não é, um direito. Através do CadÚnico, o Estado sabe quem são essas famílias, sabe onde estão e como vivem. Caso fosse um direito, haveria uma forte evidente impossibilidade – ao menos no plano jurídico - em deixar pessoas cuja renda se encaixa nas exigências do programa excluídas do mesmo. Sabe-se, porém, que o PBF é um programa com orçamento definido previamente, e por isso essa distorção, que cria o que Soares & Sátyro (op. cit) denominaram por “elegíveis não cobertos”.

Inserir tais famílias no Programa custaria R\$ 446,5 milhões, supondo que todas elas recebessem o benefício máximo possível para o PBF até dezembro de 2011, de R\$ 200,0. Logo, garantir aos elegíveis não cobertos uma mínima proteção por parte do Estado traria um gasto equivalente a mero 0,01% do PIB (Produto Interno Bruto) de 2011.

Cabe lembrar a exposição da visão de Castel (op.cit) sobre as políticas de inserção, voltadas para “populações com problemas”. Da maneira como o autor as define, pode-se dizer que o PBF se trata de uma política de inserção, condicionada a alegações de pobreza e restrita a um teto orçamentário, cujos beneficiários são em sua maioria famílias com crianças que possuem renda muito baixa.

A existência de uma população excluída do programa faz emergir uma discussão sobre até que ponto não haveria certa perversidade nos efeitos da focalização sobre as famílias mais pobres, uma vez que certamente algumas delas ficarão de fora do PBF. Além disso, há

também aqueles que critiquem o fato do programa seguir o modelo dos PTRC, alegando que as obrigações as quais as famílias beneficiárias são obrigadas a cumprir já seriam deveres de todos os cidadãos e que, justamente por serem famílias mais vulneráveis, estas possuiriam maior dificuldade de acessar serviços que, esses sim, estão garantidos como direitos universais, tal como o acesso a saúde.

Outra temática trazida à discussão foi a questão das “portas de saída” do programa, abordagem muitas vezes reivindicada por aqueles que entendem que o PBF deve ser um instrumento para a promoção de oportunidades ao acesso ao mercado de trabalho.

Diante destes debates, há alguns pontos a serem destacados. Primeiramente, reportando a argumentação de Esping-Andersen (op. cit), pode-se dizer que, se o PBF não é um direito social, ele também não é capaz de promover de forma substancial a *desmercantilização*, já que, para o autor, é a garantia dos direitos sociais prevista em lei o principal motor de um processo de *desmercadorização*.

Assim, a discussão sobre as condicionalidades do programa e suas possíveis portas de saída também está diretamente ligada à questão de *desmercantilização*. As condicionalidades porque exigem das famílias o cumprimento de deveres que são direitos sociais e que, antes, devem ter seu acesso facilitado às populações mais pobres por parte do Estado, de forma a evitar que a provisão de serviços de tal natureza sejam legados ao mercado, tornando-se eles mesmos mercadorias.

Já as portas de saída, se encontram na chave da mercantilização do trabalho, uma vez que se exige do Programa que ele insira seus beneficiários na lógica do mercado de trabalho, para que, dentro de um curto espaço de tempo, tais pessoas deixem de ser beneficiárias da transferência direta de renda.

Contudo, como demonstram Castro *et al.*(op.cit), para grande parte das famílias que possuem o perfil de inscrição no CadÚnico, a questão que se coloca não é a da falta de emprego. Na maior parte dos casos, o problema reside ou na composição demográfica das famílias, compostas por muitas crianças ou adolescentes que não estão em idade de trabalhar, ou na precariedade do trabalho dos ativos, seja pelas condições de trabalho ou por rendimentos que não são insuficientes para retirar as famílias da condição de pobreza.

Mais uma vez, pode-se reportar a Castel (op. cit) e a sua discussão acerca da sociedade salarial. Segundo o autor, as “populações com problemas”, que são alvo das políticas de inserção, costumam ser compostas por número expressivo de idosos, crianças e jovens pobres, isto é, aqueles que não se adequam às exigências da sociedade salarial. Ademais, no caso

brasileiro, nota-se que mesmo aqueles que estão inseridos na estrutura produtiva, o fazem de maneira precária, com remunerações tão baixas que, ainda que respaldados por um trabalho formal, continuam vulneráveis a pobreza.

Nesse sentido, pode-se dizer que o PBF, conscientemente ou não, reconhece a existência dos “válidos invalidados pela conjuntura”, pois estende a assistência àqueles que, ainda que vendendo sua força de trabalho no mercado, não conseguem viver em condições minimamente dignas.

Por outro lado, a existência dos elegíveis não cobertos demonstra a limitação do programa em seu papel de “porta de entrada” para o sistema de proteção social brasileiro, fazendo uso da expressão de Cotta & Paiva (op.cit). Como não é um direito, o PBF deixa escapar a oportunidade de reforçar de maneira definitiva o caráter inclusivo da Seguridade Social brasileira pós 1988. Assim, segue-se, por exemplo, sem a garantia de proteção para os trabalhadores urbanos informais, como ressaltam Delgado *et al.* (op. cit).

Conforme visto, a análise exploratória dos dados das famílias beneficiárias e das elegíveis não cobertas fornece alguns bons instrumentos para uma reflexão acerca do desenho impresso pela focalização, por meio da política de cotas, às características dos dois grupos estudados.

Primeiramente, cabe ressaltar que, de acordo com os dados analisados, pode-se dizer que a focalização obtém sucesso em sua priorização do “mais pobre entre os pobres”. Tal afirmação pode ser comprovada através da observação das “Razões de não cobertura” entre os extremamente pobres, que se mostram consideravelmente inferiores às “Razões” daqueles que se encontram na linha de pobreza.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, é clara a priorização do programa pela Região Nordeste, tendo em vista lá se concentram 51,5% do total de famílias beneficiárias.

Tal priorização, porém, gera alguns resultados um tanto quanto paradoxais, como o caso do Distrito Federal, por exemplo. Apesar de apenas 10,5% de sua população ser elegível ao PBF e, portanto, apresentar-se como relativamente passível de uma cobertura plena, mais da metade desses elegíveis é não coberto (54,6%). É possível que tal quadro ocorra em função da reduzida quantidade de cotas prevista para esta UF.

Outra questão relevante a respeito dos dados apresentados está ligada às diferenças nas condições de acesso a serviços públicos por parte dos dois grupos. Como já foi dito, o fato dos indicadores de condição de habitação serem um pouco melhores para as famílias elegíveis não cobertas pode estar relacionado a maneira pela qual as cotas foram delimitadas. Nota-se

que a focalização do programa acaba por atender às áreas em que a pobreza é mais evidente, seja pelas condições de vida ou pelo número de pobres definidos pela renda *per capita*. No entanto, nas áreas em que os serviços são um pouco melhores, o PBF não atende à população mais vulnerável que ali habita.

Porém, ainda assim, deve-se ressaltar que os indicadores dos elegíveis não cobertos também estão longe de serem satisfatórios e indicam que boa parte das famílias desse grupo vive de maneira tão desprovida de serviços quanto as famílias beneficiárias.

A diferença óbvia, porém não irrelevante, consiste no fato de que, apesar de muito pobres, as famílias cobertas recebem o benefício por parte do Estado, enquanto que as não cobertas se encontram ainda mais relegadas à mercantilização, visto que não recebem nem a prestação dos serviços, nem o benefício monetário.

Contudo, há de se tomar cuidado ao falar dos possíveis efeitos *desmercantilizantes* do PBF, inclusive para a população beneficiária. Em primeiro lugar, um programa que faz a opção pela transferência direta de renda, ao invés da provisão de um serviço, por exemplo, de uma forma ou de outra, acaba incentivando o fortalecimento do mercado. Isto ocorre porque, logicamente, a finalidade do benefício será a satisfação de alguma necessidade por meio do mercado.

Além disso, como já foi discutido, o PBF tende a atender a um público que, ou já trabalha, ainda que em condições precárias, ou que não possui idade para trabalhar. Logo, do ponto de vista da *desmercantilização*, não se pode dizer que o benefício se apresente efetivamente como uma alternativa ao trabalho, inclusive por seus valores reduzidos.

Recentemente, o Governo Federal lançou um novo plano de combate à pobreza, do qual o PBF faz parte como uma das ações prioritárias: “Plano Brasil Sem Miséria”. Como o nome já diz, o foco das ações continua sendo as famílias extremamente pobres e a linha de extrema pobreza é a mesma do PBF (R\$70,00 *per capita*).

Os objetivos do Plano, porém, se dizem mais robustos, e a pretensão é que ele atue em três frentes: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (BRASIL, 2011). O eixo da garantia de renda continua a cargo do PBF, mas as diretrizes apresentadas não condizem com a política focalizada e restrita a um orçamento prévio realizada até então.

Segundo o Plano, haverá uma busca ativa por elegíveis não cadastrados no CadÚnico e se diz ainda que será reforçada a busca por famílias extremamente pobres nos municípios onde a cobertura do PBF é muito baixa.

A partir de tal discurso, passa-se a impressão de que, em um futuro próximo, o Estado irá buscar os beneficiários do PBF e, aparentemente, todos aqueles que se enquadrarem em seu critério receberão o benefício.

Porém, em momento algum se fala em institucionalizar o PBF como um direito, apesar dele ser frequentemente tratado com tal ao longo do documento. Assim, como já foi visto, por mais que a cobertura do programa se expanda, enquanto ele for apenas uma concessão do Estado, a nenhum desassistido estará verdadeiramente assegurada a entrada no sistema de proteção social brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **A Importância das Cotas Para a Focalização do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008a. 17 p.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as Utilidades do Cadastro Único**. Niterói (RJ): Universidade Federal Fluminense, 2008b. Texto para Discussão 244. 34 p.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011. (Coleção Saraiva de Legislação, 45ª edição). 154 p.

BRASIL (Governo Federal). Caderno Brasil Sem Miséria. 16 p. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wpcontent/themes/bsm2nd/caderno_brasil_sem_miseria.pdf> Acesso em 11 de dezembro de 2011.

BRITTO, T., SOARES, F. V. **Renda Básica da Cidadania: um passo em falso?** Brasília: Centro de Estudos de Consultoria do Senado: Texto para discussão 75, agosto de 2010. 34 p.

CASTEL, R (1995). **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. 661 p.

CASTRO, J. A.; SÁTYRO, N.; RIBEIRO, J. A.; SOARES, S. Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**.- Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 316 – 332.

COBO, B., LAVINAS, L. **Políticas Universais e Incondicionais: há chances reais de sua adoção na América Latina?** In: CONGRESSO DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA, 13. São Paulo, BIEN, 2010. 34 p.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**.- Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 57-99.

CURRALERO, C. B., . As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**.- Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 153 – 178.

DELGADO, G; JACCOUD, L; NOGUEIRA, R. P. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Vinte anos da Constituição Federal. v. 1, n. 17. Brasília: Ipea, 2008. p. 17 – 38.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, nº 24, setembro de 1991. p. 85-116.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 17 de dezembro de 2011.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**, Rio de Janeiro, 2010. 317 p.

LAVINAS, L.; **Transferência de renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34. Rio de Janeiro, ANPEC, 2006. 20 p. Disponível em:<<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>>. Acesso em: 29 de maio 2010.

LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; BRIÈRE, B. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context**. Washington, DC: World Bank, 2007. 144 p.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 79, novembro de 2007. p. 5 – 21.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia> >. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

POLANYI, K.(1944) **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 289 p.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.

SMITH, A. (1776). **A Riqueza das Nações**.1ª edição. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2003. (Coleção Paideia, v.1).

SOARES, F. **Para onde caminham os Programas de Transferência Condicionadas?** As experiências comparadas de México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**, Brasília: IPEA, 2010, v.2, p. 164-200.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília: Ipea, 2009. 48 p.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009. 38 p.

TEIXEIRA, A. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusiva do sistema previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, UFRJ. Texto para Discussão n. 249, 1990. 44 p.